

Sentencia 8544/79

CASO ÖZTÜRK

Sentencia de 21 de febrero de 1984

Derecho penal y Derecho administrativo

COMENTARIO

I

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se constituyó en Pleno para fallar -con fecha 21 de febrero de 1984- el llamado caso Öztürk, por haber acordado oportunamente la Sala inhibirse con efectos inmediatos en favor del Pleno.

El caso de que se trata fue elevado al Tribunal por el Gobierno de la República Federal de Alemania y la Comisión Europea de Derechos Humanos. Tiene sus orígenes en una demanda que deduce contra dicho Estado y somete a la Comisión el 14 de febrero de 1979 un ciudadano turco, que dará su nombre al asunto, el Sr. Abdalbaki Öztürk.

La demanda del Gobierno y la petición de la Comisión se presentaron en la Secretaría del Tribunal el 13 de septiembre y el 15 de octubre de 1982, respectivamente. La primera pide que se resuelva que no hubo violación del Convenio, y la segunda que se resuelva si el demandado incumplió las obligaciones que le impone el artículo 6.3 e) del Convenio.

II

Los hechos en sí son sencillos. El Sr. Öztürk -nacido en 1934-, de nacionalidad turca, como ya se ha dicho, reside en Alemania, país al que llegó en 1964; trabaja en la industria del automóvil; y el 7 de mayo de 1969 obtuvo, previo el necesario examen, un permiso de conducir alemán. Hacia 1978, calculaba como ingresos mensuales unos 2.000 DM.

El 27 de enero de 1978, cuando conducía su coche en Bad Wimpfen, golpeó a otro estacionado y causó a ambos vehículos daños calculados en unos 5.000 DM. El propietario del otro automóvil comunicó el accidente a la policía de Neckarsulm.

Los agentes que acudieron al lugar del hecho, utilizando un texto escrito en turco, informaron al hoy demandante de sus derechos. Posteriormente, la policía remitió el atestado a la autoridad administrativa de Heilbronn, la cual, con fecha 6 de abril de 1978, impuso al Sr. Öztürk una multa de 60 DM por haber ocasionado un accidente de tráfico al chocar con otro automóvil como consecuencia de una imprudencia, con la obligación de pagar además 13 DM por derechos y costas.

El 11 de abril de 1978, el hoy demandante, representado por un letrado, interpuso un recurso contra la resolución (administrativa) dictada, y anunció que no renunciaría a la vista o audiencia ante el Tribunal. El Fiscal del Tribunal regional de Heilbronn informó, previo traslado del expediente, que no se oponía a un procedimiento escrito y añadió que no tomaría parte en las audiencias.

El Tribunal cantonal de Heilbronn celebró audiencia pública el 3 de agosto de 1978, y oyó al Sr. Öztürk, asistido por un intérprete, y después a tres testigos. Inmediatamente, el recurrente desistió de su recurso, con lo cual, la resolución que había dictado la autoridad

administrativa de Heilbronn el 6 de abril de 1978 quedó firme.

Según la resolución del Tribunal, serían de cargo del interesado las costas del procedimiento y sus propios gastos. La Secretaría del Tribunal cantonal señaló como importe 184 DM 70, de los cuales 63 DM 90 eran gastos de intérprete. El hoy demandante impugnó este último punto de resolución, y el Tribunal cantonal desestimó su impugnación.

Según se deduce de informaciones no discutidas, los gastos judiciales, con inclusión de los de intérprete, fueron atendidos por una compañía de seguros, como consecuencia de una póliza contratada por el interesado.

El Sr. Öztürk, en su demanda de 14 de febrero de 1979 ante la Comisión, censuraba al Tribunal cantonal por haberle atribuido el pago de los gastos de intérprete, e invocaba el artículo 6.3 e) del Convenio.

La Comisión admitió la demanda el 15 de diciembre de 1981 y opinó, por mayoría, que se había violado el artículo 6.3 e).

El Gobierno, en las conclusiones presentadas al Tribunal al término de las audiencias, pidió que se reconociese que no había violado el Convenio.

III

Según el demandante -dice la sentencia al empezar a exponer sus fundamentos de Derecho-, el Tribunal cantonal de Heilbronn violó el artículo 6.3 e) del Convenio al atribuirle la obligación de pagar los gastos producidos por el trabajo de un intérprete con ocasión de la audiencia de 3 de agosto de 1978.

La sentencia estudia, ante todo, la posible aplicación de dicho precepto.

El Gobierno no lo considera aplicable porque el demandante no fue acusado de una infracción penal, y se trató de una mera contravención administrativa.

El Tribunal considera análogo el problema que ha de resolver al planteado en el caso Engel y aprovechables los principios que se sentaron entonces.

El Convenio no impide que cada Estado establezca distinciones entre los diferentes tipos de infracciones, lo cual no quiere decir que esta calificación sea decisiva. Por otra parte, no se opone a la tendencias hacia la «despenalización» que hoy predominan; pero -advierte la sentencia- si los Estados contrayentes pudieran, calificando una infracción como meramente administrativa en lugar de penal, prescindir de las normas fundamentales de los artículos 6 y 7, la aplicación de éstas quedaría subordinada a su voluntad.

El Tribunal reitera la llamada «autonomía» del concepto de «materia penal», al que se refiere el artículo 6, e investiga si la «contravención administrativa» cometida por el demandante está incluida en dicha materia. Para ello, sigue los criterios sentados en el caso Engel ya citado antes: primero, si el texto que define la infracción de que se trata corresponde al Derecho penal según la técnica jurídica del Estado demandado, en este caso la República Federal de Alemania; y, a continuación, examina la naturaleza de la infracción y la naturaleza y la gravedad de la sanción a la que se exponía el interesado.

En Derecho alemán, el hecho de que se trata tenía la naturaleza de una «contravención administrativa» y no se incluía en el Derecho penal. El Tribunal acepta lo dicho, pero matiza

que en Alemania el Derecho penal y el de dichas «contravenciones administrativas» no son compartimentos estancos. En cualquier caso, los datos del Derecho interno del Estado demandado tienen un relativo valor.

Más sólido es -según la sentencia- el segundo de los criterios antes enunciados, o sea la verdadera naturaleza de la infracción en relación con la de la sanción que le corresponde.

El Tribunal no desconoce, a este respecto, el valor de la tesis del Gobierno que expone con detalle la «despenalización» 1968/1975; no obstante, comprueba en primer lugar que, según el sentido habitual de los términos, dependen, por regla general, del Derecho penal, las infracciones cuyos autores se arriesgan a penas de finalidad especial disuasiva; añade que un incumplimiento como el de que se trata continúa sujeto al Derecho penal en la mayoría de los Estados contratantes, y advierte que las modificaciones introducidas en la República Federal de Alemania, en las normas antes citadas, se refieren fundamentalmente al procedimiento y a las sanciones. En cuanto a la regla de Derecho infringida por el demandante, no ha variado su contenido.

Sin duda se trataba de una infracción leve, pero que incidía en el ámbito del artículo 6. No hay ningún motivo para suponer que la infracción penal, según el Convenio, implique necesariamente determinada gravedad.

Señala la sentencia que, como la infracción a que se refiere tenía naturaleza penal en relación con el artículo 6 del Convenio, no es necesario ya examinarla según el último de los tres criterios expuestos. La relativa suavidad de la pena no afecta a la intrínseca naturaleza penal de la infracción.

El Tribunal llega, por tanto, a la conclusión de que el artículo 6.3 e) del Convenio podía aplicarse al presente caso.

Una vez afirmada la posibilidad de aplicar el artículo 6.3 e) del Convenio al asunto de que se trata, se refiere ya concretamente el fallo al problema de si se respetó su contenido.

El demandante -como se ha dicho- considera opuesta al precepto la resolución del Tribunal cantonal que declaró que eran de su cargo los gastos del servicio de un intérprete en la audiencia. La Comisión entiende lo mismo, y el Gobierno sostiene que no se violó el artículo.

El Tribunal, reiterando el criterio de la anterior sentencia, entiende que la resolución impugnada infringió el Convenio. El derecho protegido por el artículo 6.3 e) supone, para quien no hable o no entienda el idioma que se utilice en la audiencia, el derecho de asistencia gratuita de un intérprete, sin que se le pueda reclamar después el pago de los gastos que se produzcan por dicho motivo.

IV

Los hechos, punto de partida de este asunto, son no sólo sencillos, como ya se ha dicho, sino triviales: el protagonista de los mismos, un ciudadano turco, residente en Alemania Federal, chocó, conduciendo su automóvil, con otro, por imprudencia a él imputable y fue sancionado con una multa por la autoridad administrativa competente. Recurrió contra dicha multa, y en la vista o audiencia, ya ante el Tribunal cantonal, fue asistido por un intérprete, desistiendo en seguida del recurso. El Tribunal puso a cargo del recurrente los gastos producidos por el intérprete; y en esto último consiste la cuestión, pues el sancionado ha entendido desde el principio que tenía derecho a ser asistido gratuitamente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.3 e) del Convenio.

Incluso el concreto problema jurídico que plantean estos hechos no parece en sí importante. El interés real que suscita se debe a las garantías que, en general, establece el artículo 6, con referencia a los derechos y obligaciones de naturaleza civil y a las acusaciones en materia penal.

Los fundamentos de la sentencia se han centrado, casi exclusivamente, en determinar si el artículo del Convenio tantas veces citado podía ser aplicable en este caso, cuestión en cierto modo previa, sin duda la más discutible, y a la que se han dedicado muchas páginas hasta fallar por mayoría en sentido afirmativo, mientras que para resolver que efectivamente se ha violado el precepto, han bastado unas breves consideraciones.

Por consiguiente, limitaremos este comentario a la primera cuestión, o sea, a la que hemos llamado, en sentido vulgar y no técnico, cuestión previa; y adelantaremos que no vamos a referirnos al fallo propiamente dicho -es decir, a la parte dispositiva-, con el resultado sin duda justo a que se ha llegado, sino a los razonamientos, ciertamente brillantes, en que se apoya, que no obstante pueden ser discutidos, y de hecho lo han sido, con brillantez también, en varios de los seis votos particulares emitidos.

En la sentencia se reitera la llamada autonomía del concepto de «materia penal» para investigar si la contravención cometida está incluida en la misma, para lo cual, siguiendo el criterio de un fallo anterior, se tiene en cuenta el Derecho interno del Estado demandado, pero sobre todo la naturaleza de la infracción. Este examen se relaciona con el problema de los límites entre el Derecho penal y la parte del Derecho administrativo que se suele llamar sancionador o sancionatorio, de difícil o imposible -en el campo de los principios - solución cuando se trata no de las sanciones por las que la Administración -según la distinción que formula un eminente tratadista español- tutela su organización y orden internos, con inclusión del sistema de sus actos jurídicos, sino de aquellas de tutela del orden social general.

Alguno de los votos particulares emitido parece haber aprovechado la ocasión que se le proporcionaba para razonar -también con brillantez- en este terreno. Y es que la interpretación autónoma, aun siendo, como se reconoce por el Juez Sr. Matscher al discrepar, el método adecuado para los Convenios multilaterales, en especial para los de naturaleza normativa, como el de Derechos Humanos, suscita problemas de hermenéutica jurídica muy complejos.

Acaso pudo ahondarse, al razonar el fallo, en una dirección de la que hay algún atisbo en la propia sentencia, y de la que se hace eco, aunque para llegar a una conclusión distinta, el voto particular antes citado.

Es bien sabido -y así se refleja en la sentencia y en los votos particulares- que, desde hace años, el Derecho comparado se orienta en buena parte hacia la llamada «discrepancia» de materias que pasan a integrarse en el llamado Derecho administrativo sancionador. El ejemplo de la República Federal de Alemania es bien significativo a este respecto. Por consiguiente, parece que las referencias que se hacen en el artículo 6 del Convenio a los asuntos civiles y penales, interpretadas literalmente, son restrictivas y, lo que es más importante, se alejan en bastantes casos de la realidad. Pudiera propugnarse como remedio una interpretación extensiva del texto del precepto, más ajustada a las circunstancias actuales y más acorde, en definitiva, con las finalidades del Convenio, que permitiera entender, incluidas en las materias civil y penal, cuestiones que, al pie de la letra - formalmente-, no tienen esa naturaleza, pero que participan de su espíritu y necesitan la protección de que se trata.

Reconocemos que el procedimiento adecuado sería pura y simplemente la incorporación al Convenio de un Protocolo que extendiera todas o algunas de las garantías fundamentales a las

materias que están a caballo entre dos ramas del Derecho. A esta posibilidad se alude en el voto particular antes citado, bien que en la línea de su razonamiento.

Pero creemos que, mientras esta dificultad no se solucione en la forma apuntada, la interpretación extensiva y flexible, aludida sucintamente en este comentario, pudiera ser quizá el fundamento más sólido -que evitara evidentes dificultades- de lo que sin duda se resuelve, como procedía, en la sentencia de que se trata.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

21 de febrero de 1984

CASO OZTÜRK

SENTENCIA

En el caso Öztürk, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido en Pleno, en virtud del artículo 48 de su Reglamento y compuesto por lo siguientes Jueces:

Señores G. Wiarda, Presidente;

R. Ryssdal,

J. Cremona,

Thór Vilhjálmsson,

W. Ganshof van der Meersch,

señora D. Bindscheldler-Robert,

señores D. Evrigenis,

F. Gölcüklü,

F. Matscher,

J. Pinheiro Farinha,

E. García de Enterría,

L.-E. Pettiti,

B. Walsh,

Sir Vincent Evans,

señores R. Macdonald,

C. Russo,

R. Bernhardt,

y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto,

Después de deliberar en privado los días 21 de septiembre de 1983 y 25 de enero de 1984,

Dictan la siguiente sentencia, aprobada en esta última fecha:

PROCEDIMIENTO

1. El caso fue elevado al Tribunal por el Gobierno de la República Federal de Alemania («el Gobierno») y la Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión»). Comienza con una demanda (núm. 8544/79) dirigida contra este Estado, y sometida a la Comisión, el 14 de febrero de 1979, por un súbdito turco, el señor Abdulkaki Öztürk, en virtud de los derechos humanos y de las libertades fundamentales («el Convenio»).

2. La demanda del Gobierno y la petición de la Comisión se presentaron en la Secretaría, dentro del plazo de tres meses concedido por los artículos 32.1 y 47, el 13 de septiembre y el 15 de octubre de 1982, respectivamente. La primera se remite al artículo 48 y pide al Tribunal que resuelva si el Estado demandado incumplió las obligaciones que le incumben a tenor del artículo 6.3 e).

3. La Sala de siete Jueces estaba compuesta de oficio por el señor R. Bernhardt, elegido como juez de nacionalidad alemana (art. 43 del Convenio), y por el señor G. Wiarda, Presidente del Tribunal [art. 21.3.b) del Reglamento]. El 1 de octubre de 1982, el Presidente , en presencia del Secretario, designó mediante sorteo a los restantes cinco miembros, a saber: los señores R. Ryssdal, M. Zekia, F. Matscher, J. Pinheiro Farinha y E. García de Enterría (arts. 43 «in fine» del Convenio y 21.4 del Reglamento). Posteriormente, los jueces suplentes, señores Thór Vilhjálmsson y W. Ganshof, que no podían actuar (arts. 22.1 y 24.1 del Reglamento).

4. El señor Wiarda, una vez que asumió la presidencia de la Sala (art. 21.5 del Reglamento), recabó, por medio del Secretario adjunto, la opinión del Agente del Gobierno, así como la de los Delegados de la Comisión, sobre el procedimiento que debía seguirse. El 19 de octubre de 1982 acordó que el Agente tendría un plazo, que terminaría el día 31 de enero de 1983, para presentar una Memoria, a la cual los Delegados podrían contestar por escrito dentro de dos meses a partir del día en que el Secretario se la trasladase.

Después de prorrogarse, el 18 de enero de 1983, el plazo concedido al Gobierno, el 24 de febrero se recibió la Memoria en Secretaría. El 10 de marzo, el Secretario de la Comisión informó al Tribunal que los Delegados presentarían sus observaciones en el acto de la vista.

5. El 4 de mayo, el Presidente señaló el día 25 como fecha de apertura del procedimiento oral, después de consultar al Agente del Gobierno y a los Delegados de la Comisión por medio del Secretario adjunto.

6. La vista se celebró en público el día indicado, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. La Sala celebró antes una reunión preparatoria, y autorizó el uso de la lengua alemana al Agente, a los asesores jurídicos del Gobierno y a la persona que asesorase a los Delegados de la Comisión (art. 7, apartados 2 y 3 del Reglamento).

Han comparecido:

- Por el Gobierno:

la señora I. Maier, «Ministerial dirigentin», del Ministerio Federal de Justicia, agente;

el señor E. Göhler, «Ministerialrat» del Ministerio Federal de Justicia, asesor.

- Por la Comisión:

los señores S. Trechsel y G. Sperduti, delegados, y el Letrado N. Wingerter, asesor jurídico del demandante ante la Comisión, ayudando a los delegados (artículo 29.1, segunda frase, del Reglamento).

El Tribunal oyó los alegatos y declaraciones, y las contestaciones a sus preguntas, de la señora Maier, por el Gobierno, y de los señores Trechsel, Sperduti y Wingerter, por la Comisión. Esta facilitó al Secretario algunos documentos que le había pedido cumpliendo instrucciones del Presidente.

7. La Sala, al final de su deliberación del 27 de mayo, acordó, en virtud del artículo 48 del Reglamento, inhibirse con efectos inmediatos en favor del Tribunal en Pleno.

El Tribunal, después de darse por enterado de la conformidad del Agente del Gobierno y de la favorable opinión de los Delegados de la Comisión, resolvió el 21 de septiembre que el procedimiento se continuaría sin reapertura de las audiencias (art. 26 del Reglamento).

8. El 4 de octubre, el Agente del Gobierno remitió al Secretario dos documentos y su contestación a las dos preguntas que el juez, señor Ganshof van der Meersch, le había dirigido durante las audiencias.

HECHOS

I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

9. El señor Öztürk, súbdito turco, nacido en 1934, reside en Bad Rappenan-Heinsheim, en la República Federal de Alemania.

Llegó a dicho país en 1964 y trabaja en la industria del automóvil. Después de sufrir el necesario examen, obtuvo el 7 de mayo de 1969 un permiso de conducir alemán.

En 1978, calculaba sus ingresos mensuales en unos 2.000 DM.

10. El 27 de enero de 1978, conduciendo su coche en Bad Wimpfen, golpeó a otro vehículo estacionado y causó a los dos un daño calculado en 5.000 DM, aproximadamente. El propietario del automóvil afectado dio cuenta del accidente a la policía de Neckarsulm.

Por medio de un texto escrito en turco, los agentes que llegaron al lugar del accidente informaron al demandante, entre otros extremos, de su derecho a negarse a cualquier declaración y a consultar a un abogado. Hizo uso de su derecho, y después, la policía remitió un atestado («Verkehrs-Ordnungswidrigkeiten-Anzeige») a la autoridad administrativa («Landratsamt») de Heilbronn.

11. Dicha autoridad, por resolución de 6 de abril de 1978, impuso al interesado una multa («Bussgeld») de 60 DM por haber causado un accidente de tráfico al chocar con otro vehículo como consecuencia de una imprudencia («Aussehrachtbassen der erforderlichen Sorgfalt im Strassenverkehr»); y además, el señor Öztürk tenía que pagar 13 DM por derechos

(«Gebühr») y costas («Auslagen»).

La resolución se basaba en el artículo 17 de la Ley de 2 de mayo de 1968 sobre las «infracciones administrativas», en su versión del 1 de enero de 1975 («Gesetz über Ordnungswidrigkeiten»; Ley 1968/1975, apartado 18, posterior), en el artículo 24 de la Ley sobre la Circulación en Carretera («Strassenverkehrsgesetz») y en los artículos 1.2 y 49.1, núm. 1, del Reglamento de Circulación en Carretera («Strassenverkehrs-Ordnung»). El artículo 1.2 de dicho Reglamento dice así:

«El usuario de la carretera tiene el deber de portarse de manera que no perjudique ni ponga en peligro a los demás, ni les moleste ni importune, salvo que sea inevitable dadas las circunstancias.»

Según el artículo 49.1, núm. 1, del citado Reglamento, comete una «infracción administrativa» («Ordnungswidrigkeits»); y, a tenor del artículo 24.2 de la Ley sobre la Circulación en Carretera, una infracción de esta naturaleza puede suponer una multa para su autor.

12. El 11 de abril de 1978, el demandante, representado por el Letrado señor Wingenter, interpuso un recurso («Einspruch») contra dicha resolución (art. 67 de la Ley 1968/1975), y anunció que no renunciaría a la candidatura pública ante el Tribunal (art. 72).

El Ministerio Fiscal («Staatsanwalschaft») del Tribunal regional («Landgericht») de Heilbronn, al que se trasladó el expediente el 5 de mayo, informó seis días después, que no se oponía a un procedimiento escrito, y añadió que no participaría en las audiencias (artículos 69 y 75).

13. El Tribunal cantonal («Amtsgericht») de Heilbronn celebró audiencia pública el 3 de agosto de 1978, y oyó al señor Öztürk, asistido por un intérprete, y después a tres testigos. Inmediatamente después, el demandante desistió de su recurso. Por consiguiente, la resolución de la autoridad administrativa de Heilbronn, de fecha 6 de abril de 1978, ganó firmeza («rechtskäftig»).

14. El Tribunal había resuelto que serían de cuenta del interesado las costas del procedimiento y sus propios gastos. El 12 de septiembre de 1978, la sentencia («Gerichtskasse») del Tribunal cantonal fijó el importe en 184 DM 70, de los cuales 63 DM 90 eran para los gastos de intérprete.

15. En cuanto a este último punto, el demandante impugnó la resolución («Erinnerung») el 4 de octubre. Con invocación del artículo 6 del Convenio, se refirió al informe de la Comisión, de 18 de mayo de 1977, en el caso Luedicke, Belkacem y Koç, que, a la sazón, estaba pendiente ante el Tribunal, el cual lo resolvió, en cuanto al fondo, el 28 de noviembre de 1978 (Serie A, núm. 29).

El Tribunal cantonal desestimó la impugnación del señor Öztürk el 25 de octubre. Señalaba que la obligación de soportar los honorarios del intérprete se derivaba de los artículos 464.a) del Código de Procedimiento penal («Strafprozessordnung») y 46 de la Ley 1968/1975 (apartados 21 y 35 posteriores). Se consideraba compatible con el artículo 6.3.e) del Convenio, en virtud de una resolución del Tribunal de Apelación de Colonia, de 1975. Según el Tribunal, la opinión antes citada de la Comisión no afectaba a esta situación por cuanto, a diferencia de lo que sucede con las sentencias del Tribunal, no obligaba a los Estados.

16. Según las indicaciones facilitadas por el Gobierno, los gastos judiciales, con inclusión de los del intérprete, fueron solucionados por una compañía de seguros con la que el interesado

había suscrito una póliza.

II. LA LEGISLACIÓN APLICABLE

A. La Ley 1968/1975

17. La Ley 1968/1975 se proponía eliminar del Derecho penal las infracciones leves, consideradas antes como infracciones penales. Se trataba, especialmente, de las infracciones a la Ley sobre la Circulación en la Carretera. En su antigua versión, el artículo 21 de dicha Ley las castigaba con penas de multa («Geldstrafe») o de prisión («Haft»). El artículo 3, número 6, de la Ley de 24 de mayo de 1968 («Einführungsgesetz zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten») las calificó como «Ordnungswidrigkeiten» y sólo las sancionó en lo sucesivo mediante multas que el legislador consideraba no penales («Geldbussen»).

La Ley 1968/1975 tuvo dos precedentes en la República Federal: la Ley de 25 de mayo de 1952 sobre las «contravenciones administrativas» («Gesetz über Ordnungswidrigkeiten») y, en parte, la de 26 de julio de 1949 sobre las infracciones económicas («Wirtschaftsstrafgesetz»).

1. Disposiciones generales

18. El artículo 1.1 de la Ley 1968/1975 define la «contravención administrativa» («Ordnungswidrigkeiten») como un acto ilegal («rechtswidrig») y reprobable («vorwerfbar»), que infringe una disposición legal que sanciona al autor con una multa («Geldbusse»). La multa no puede ser inferior a 5 DM ni, por lo general, superior a 1.000 DM (art. 17.1). Su importe se fija en cada caso según la importancia de la contravención, el incumplimiento imputado al autor y, salvo para las contravenciones leves («geringfügig»), la situación económica de este último (art. 17.3).

Si el acto constituye al mismo tiempo una «contravención administrativa» y una infracción penal, sólo se aplica la ley penal. Sin embargo, si no se impone ninguna pena («Strafe»), puede sancionarse como «contravención administrativa» (art. 21).

2. Autoridades competentes para promover las actuaciones

19. El procedimiento en las «Ordnungswidrigkeiten» depende de la autoridad administrativa («Verwaltungsbehörde») designada por la ley, salvo en la medida en que la Ley 1968/1975 atribuye la acusación al Ministerio Fiscal y el enjuiciamiento al Tribunal (arts. 35 y 36). Cuando el Fiscal actúa en el procedimiento penal, puede también hacerlo contra el mismo acto como «contravención administrativa» (art. 40).

20. Cuando existan indicios de una infracción penal, la autoridad administrativa remitirá el asunto al fiscal, y éste le devolverá el expediente si no promueve las diligencias (art. 41). En el caso de una «contravención administrativa», conexa con una infracción penal, que motivó que el fiscal comenzara a actuar, podrá éste extender las diligencias de la contravención mientras la autoridad administrativa no imponga la correspondiente multa (art. 42).

La resolución del Ministerio Fiscal de perseguir o no un acto como infracción penal vincula a la autoridad administrativa (art. 44).

3. El procedimiento en general

21. Sin perjuicio de las excepciones previstas por la Ley 1968/1975, las disposiciones de

Derecho común que rigen el procedimiento penal, en especial el Código de Procedimiento penal, el Código Judicial («Gerichtsverfassungsgesetz») y la Ley sobre los Tribunales de Menores («Jugendgerichtsgesetz»), se aplican por analogía («sinngemäss») al procedimiento para las «contravenciones administrativas» (art. 46.1).

La autoridad competente, para promover las actuaciones (apartado 19 precedente), tiene los mismos derechos y obligaciones que el Ministerio Fiscal en materia penal, salvo que la Ley 1968/1975 establezca otra cosa (art. 46.2). No obstante, algunas medidas lícitas en el ámbito penal no pueden tomarse en el de dichas contravenciones, especialmente la detención, la prisión preventiva y la retención del correo o de los telegramas (art. 46.3). Continúan permitiéndose la toma de muestras de sangre y otras medidas de menor alcance, a tenor del artículo 81.a) del Código de Procedimiento penal.

22. Las actuaciones por dichas contravenciones dependen de la facultad discrecional («pflichtgemässes Ermessen») de la autoridad competente, la cual, en tanto que conozca del asunto, puede darlas por concluidas (art. 47.1).

Desde el momento en que el Tribunal conozca el caso (apartados 27-28, posteriores), le corresponde tomar dicha resolución, con la conformidad del fiscal y con carácter definitivo (art. 47.2).

23. En la fase judicial (en su caso) del procedimiento (apartados 28-30, posteriores), el artículo 46.7 de la Ley 1968/1975 confiere la facultad de fallar a las secciones («Abteilungen») de los tribunales cantonales y a las salas («Kammern; Senate») de los tribunales de apelación («Oberlandesgerichte») y del Tribunal Federal de Justicia («Bundesgerichtshof»).

4. El procedimiento preliminar

24. La investigación («Erforschung») de las «contravenciones administrativas» corresponde a las autoridades de la policía, las cuales disfrutan en esta materia de facultades discrecionales («pflichtgemässes Ermessen»). Salvo que la Ley 1968/1975 establezca otra cosa, tienen los mismos derechos y obligaciones que en materia penal (art. 53.1).

25. Antes de que se dicte cualquier resolución, el interesado («Betroffener») debe poder pronunciarse ante la autoridad competente sobre el cargo que contra él se formule (art. 55).

Cuando se trate de una contravención leve («geringfügig»), la autoridad administrativa puede formularle una advertencia («Verwarnung») e imponerle el pago de una multa como aviso o apercibimiento («Verwarnungsgeld») de 2 a 20 DM (art. 56.1), salvo que la ley disponga otra cosa. No obstante, se requiere que acepte dicha sanción y que pague la multa en el acto o dentro del plazo de una semana (art. 56.2).

26. La autoridad administrativa designa, si es necesario, un abogado de oficio, que asiste al interesado en el procedimiento que se sigue ante ella (art. 60).

Las medidas que toma dicha autoridad en este procedimiento pueden, en principio, impugnarse ante los tribunales (art. 62).

5. La resolución administrativa que imponga una multa

27. En tanto la Ley 1968/1975 no disponga otra cosa -como en el caso de que el asunto se solucione mediante el pago de una multa como aviso o amonestación-, la contravención se castiga por una resolución administrativa que impone una multa («Bussgeldbescheid») (art.

65).

El interesado puede interponer un recurso («Einspruch») dentro del plazo de una semana (art. 67). Salvo que revoque su resolución, la autoridad administrativa traslada el expediente al Ministerio Fiscal, el cual lo somete al juez cantonal competente (arts. 68 y 69.1), que asume la misión de promover las correspondientes diligencias (art. 69.2).

6. La fase judicial (en su caso) del procedimiento

28. Según el artículo 71, si el Tribunal admite a trámite el recurso (art. 70), lo examina, salvo que disponga lo contrario la Ley 1968/1975 , con arreglo a las normas aplicables en el caso de «Einspruch» contra una disposición penal («Strafheft»); y, en principio, celebra audiencias y dicta un fallo («Urteil») que puede imponer una sanción más severa (art. 411 del Código de Procedimiento penal).

No obstante, el Tribunal puede resolver por orden o mandamiento («Beschluss»), si considera que no se requiere audiencia y no han formulado oposición ni el Ministerio Fiscal ni el interesado (art. 72.1). En tal caso, puede, especialmente, absolverla éste, fijar una multa o dar por terminadas las diligencias; no así agravar la sanción (art. 72.2).

29. El interesado puede comparecer personalmente, pero no tiene obligación de hacerlo así, salvo si el Tribunal lo requiere (art. 73.1 y 2), y puede encomendar su representación a un abogado (art. 73.4).

El Ministerio Fiscal puede asistir a las vistas, y si el Tribunal considera conveniente la presencia de un fiscal, así se lo comunicará a dicho Ministerio (art. 73.1).

El Tribunal permitirá a la autoridad administrativa que señale los datos que, a su entender, interesan para resolver el asunto, y le concederá la palabra cuando la pida (art. 76.1).

30. El artículo 79 permite, en determinadas condiciones, la interposición de un recurso por infracción de ley («Rechtsbeschwerde») contra el fallo o contra la orden o el mandamiento dictados en virtud del artículo 72. Salvo que la Ley 1968/1975 disponga otra cosa, el Tribunal competente resolverá con arreglo, por analogía, a los preceptos del Código de Procedimiento penal sobre la casación («Revisión»).

7. El procedimiento administrativo y el procedimiento penal

31. La calificación como «contravención administrativa» dada al acto por la autoridad administrativa no vincula al Tribunal al que corresponde reconocer del recurso («Einspruch»); sin embargo, sólo podrá aplicar la ley penal si se advierte previamente al interesado del cambio y se le pone en situación que le permita defenderse (art. 81.1). Una vez que se haya cumplido este requisito de oficio o la petición del Ministerio Fiscal, el interesado tendrá la consideración de acusado («Amgeklagter», art. 81.2) y el procedimiento posterior quedará ya fuera del ámbito de la Ley 1968/1975 (art. 81.3).

8. Ejecución de las resoluciones que impongan una multa

32. La resolución que imponga una multa es ejecutiva desde que tenga carácter definitivo (arts. 84 y 89). Cuando proceda de la autoridad administrativa, se ejecutará, según los casos, con arreglo a la ley federal o a la de un «Land» sobre la ejecución en materia administrativa («Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz»), salvo que la Ley 1968/1975 disponga lo contrario (artículo 90.1). En el caso de una resolución judicial, se aplicarán, entre otras, las disposiciones

pertinentes del Código de Procedimiento penal (art. 91).

33. Si el interesado, sin haber demostrado («dargetan») su insolvencia, no paga la multa en el plazo establecido, el Tribunal podrá, a petición de la autoridad administrativa o, en el supuesto de una multa impuesta por resolución judicial de oficio, decretar la compulsión sobre las personas («Erzwingungshaft», art. 96.1). La prisión que como consecuencia se produzca, no sustituirá al pago de la multa como en la «Ersatzfreiheitsstrafe» en Derecho penal: su objeto es obligar al interesado a que la pague. No podrá durar más de seis semanas por una sola multa y más de tres meses por varias (art. 96.3), y se ejecutará especialmente según los preceptos del Código de Procedimiento penal (art. 97).

9. Gastos de intérprete y de otra clase

34. En cuanto a las costas del procedimiento administrativo, la autoridad competente aplicará por analogía algunos de los preceptos del Código de Procedimiento penal (art. 105).

35. A tenor del artículo 109, el interesado debe satisfacer las costas del procedimiento judicial si desiste de su «Einspruch» o si el Tribunal competente desestima el recurso.

Dichas costas se componen de los gastos y derechos de la Hacienda pública [art. 464.a). 1, primera frase del Código de Procedimiento penal]. Su relación aparece en la Ley sobre las Costas Judiciales («Gerichtskostenengesetz»), la cual se remite, entre otras, a la Ley sobre Indemnización de los Testigos y Peritos («Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen»). Según el artículo 17.2 de esta última, «los intérpretes serán indemnizados como los peritos».

Los gastos de intérprete («Dolmetscherkosten») se incluyen también en las costas del procedimiento judicial. Sin embargo, solamente en cuanto al procedimiento penal, el legislador alemán ha modificado el anexo («Kostenverzeichnis») a la Ley sobre las Costas Judiciales después de la sentencia en el caso Luedicke, Belkacem y Koç, de 28 de noviembre de 1978 [apartado 15 precedente; véase también la resolución DH (83) 4, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 23 de marzo de 1983]. Según el núm. 1904 de este anexo, no se detraerán en lo sucesivo «las sumas correspondientes a los intérpretes y traductores encargados en un procedimiento penal de traducir, para un acusado mudo, sordo o que no conozca el idioma alemán, las declaraciones o documentos que necesite conocer para su defensa» (Ley de 18 de agosto de 1980).

36. A tenor del artículo 109 de la Ley 1968/1975 , la cuestión del pago de las costas de procedimiento, en las que se incluyen los gastos de intérprete, sólo puede plantearse cuando el desistimiento o la desestimación del recurso se convierten en definitivos. Nunca se puede obligar al interesado a que pague una cantidad a cuenta de las costas de que se trate.

B. Las multas en la circulación por carretera

37. La Ley sobre la Circulación por Carretera, el Reglamento correspondiente y el referente al derecho de conducir («Strassenverkehrs-Zubassungs-Ordnung») enumeran las «contravenciones administrativas» castigadas con multa (art. 24 de la Ley sobre la Circulación por Carretera).

En el caso de una «contravención administrativa» que constituya una violación crasa («grob») y persistente («beharrlich») de las obligaciones del conductor, la autoridad administrativa o, si se ha recurrido, el Tribunal podrán al mismo tiempo retirar a éste su permiso («Fahrverbot») por un período de uno a tres meses (art. 25 de la Ley sobre la

Circulación por Carretera). Según el Gobierno, en 1982 se tomó esta medida en el 0,5 por 100 de los casos.

38. Los «Länder» dictaron, de común acuerdo, unas disposiciones («Verwaltungsvorschriften») por las que se establecía una escala uniforme de multas para las diversas contravenciones de esta naturaleza («Bussgeldkatalog»). Jurídicamente, obligan a las autoridades administrativas facultades para la imposición de multas; no así a los tribunales.

El artículo 26.a) de la Ley sobre Circulación por Carretera , incluido en ésta el 28 de diciembre de 1982 y no utilizado todavía, prevé que el Ministro de Transportes publicará dichas disposiciones con el consentimiento del «Bundesrat» y en forma de decreto («Rechtsverordnung»).

39. Según el artículo 28 de la misma Ley , se puede anotar una multa por contravención a las reglas de la circulación en carretera en un registro central de la circulación («Verkehrszentrabregister») en determinados casos si pasa de cierto límite (39 DM en el tiempo de los hechos de autos, 79 DM desde el 1 de julio de 1982); por el contrario, no se inscribe en el Registro de Antecedentes Penales («Bundeszentrabregister»). La inscripción debe cancelarse después de dos años como máximo, a no ser que se hayan efectuados otras entretanto (art. 29).

Solamente determinadas autoridades pueden examinar dicho Registro, especialmente para las finalidades de las actuaciones judiciales o por «contravenciones administrativas» en la materia de circulación por carretera (art. 30).

40. Según los datos no impugnados del Gobierno, la Ley 1968/1975 ha jugado un papel muy importante en el ámbito de la circulación por la carretera; y, así, el 90 por 100 de las multas impuestas en 1982 se referían a infracciones en esta materia.

Cada año se aprobaban en la República Federal de Alemania de 4.700.000 a 5.200.000 resoluciones sancionando con multa («Gelbusse») y se formulaban de 15.500.000 a 16.000.000 de advertencias acompañadas de multas («Verwarnungsgelder»). Según las estadísticas de los «Länder» sobre estas infracciones, en 1982 el porcentaje de multas superiores a 200 y 500 DM sólo alcanzó el 1,5 y el 0,1 por 100, respectivamente, frente al 10,8 por 100 para las de 101 a 200 DM, 39,4 por 100 para las de 41 a 100 DM y 48,2 por 100 para las de 40 DM o menos.

El 43,4 por 100 de las infracciones en carretera consistieron en contravenciones a las prohibiciones de parada y de estacionamiento; un 17,1 por 100, aproximadamente, en exceso de velocidad; el 6,5 por 100 en no respetar las señales luminosas, y el 5,9 por 100 en adelantos ilícitos. Las restantes sumarían menos del 4 por 100 por categoría, y las que tiene en cuenta el artículo 1.2 del Reglamento sobre la Circulación por Carretera , aplicado en el caso del demandante (apartado 11, precedente), representarían aproximadamente un 2,8 por 100.

41. A pesar de la falta de estadísticas a este respecto, el Gobierno estima que del 10 al 13 por 100 de los cinco millones de multas, aproximadamente, impuestas cada año se refieren a extranjeros. De unos 4.670.000 extranjeros que viven en la República Federal, 2.000.000, aproximadamente, poseen un automóvil.

PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

42. En su demanda de 14 de febrero de 1979, ante la Comisión (núm. 8544/79), el señor

Öztürk censuraba al Tribunal cantonal de Heilbronn por haberle atribuido el pago de los gastos de intérprete, e invocaba el artículo 6.3.e) del Convenio.

43. La Comisión admitió la demanda el 15 de diciembre de 1981.

En su informe de 12 de mayo de 1982 (art. 31 del Convenio), la Comisión opinó, por ocho votos contra cuatro, que se había violado el artículo 6.3.e).

El informe comprende dos votos particulares discrepantes.

CONCLUSIONES PRESENTADAS AL TRIBUNAL POR EL GOBIERNO

44. Al término de las audiencias del 25 de mayo de 1983, el Gobierno pidió al Tribunal «que comprobase que la República Federal de Alemania no había violado el Convenio».

FUNDAMENTOS DE DERECHO

45. Según el artículo 6 del Convenio:

«1. Toda persona tiene derecho a que se vea su causa con justicia (...) por un tribunal independiente e imparcial (...) que decidirá (...) sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella (...).

2. Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que se declare legalmente su culpabilidad.

3. Todo acusado tiene derecho especialmente a:

(...)

e) Ser asistido gratuitamente por un intérprete si no comprende o no habla la lengua empleada en la audiencia.»

Según el demandante, el Tribunal cantonal de Heilbronn no ha respetado el artículo 6.3.e) al atribuirle la obligación de pagar los gastos producidos al utilizar los servicios de un intérprete con ocasión de la audiencia del 3 de agosto de 1978.

I. SOBRE LA POSIBLE APLICACIÓN DEL ARTICULO 6.3.e)

46. Según el Gobierno, no es aplicable a este caso el artículo 6.3.e) porque el demandante no era «acusado» de una «infracción penal». Según la legislación 1968/1975, que «despenalizó» las infracciones de mínima cuantía, especialmente en el ámbito de la circulación por la carretera, los hechos imputados al señor Öztürk constituían una mera «contravención administrativa» («Ordnungswidrigkeit»). Ahora bien, semejante contravención se diferencia de la infracción penal tanto por el procedimiento señalado para perseguirla y castigarla, como por sus características y consecuencias jurídicas.

El demandante discute el fundamento de esta opinión. La Comisión tampoco la comparte, y entiende que la infracción por la que se acusaba al señor Öztürk se incluye en la «materia penal» a los efectos del artículo 6.

47. El artículo 6.3.e) es aplicable solamente a un «acusado» («accusé», según el texto francés). Se deduce del texto inglés («charged with a criminal offence», es decir, acusado de un delito o infracción penal) y del apartado 1 del artículo 6 («acusación en materia penal») -texto básico del que los apartados 2 y 3 suponen aplicaciones específicas (sentencia en el caso Deweer de 27 de febrero de 1980, Serie A, núm. 35, página 30, apartado 56)- que la «acusación» considerada en el apartado 3.e) se refiere a una «infracción penal» (véase, mutatis mutandis, la sentencia en el caso Adolf, de 26 de mayo de 1982, Serie A, núm. 49, pág. 15, apartado 30).

Según el Derecho alemán, el incumplimiento imputado al señor Öztürk no constituía una infracción penal («Straftat»), sino una «contravención administrativa» («Ordnungswidrigkeit»). La cuestión consiste en si dicha calificación es decisiva en relación al Convenio.

48. El Tribunal considera análogo el problema planteado en el caso Engel y otros, citado, por otra parte, por los comparecientes.

Ciertamente, dicho caso se refería a las sanciones impuestas a los llamados a filas, consideradas como disciplinarias por la legislación holandesa, y el Tribunal, en su sentencia dictada el 8 de junio de 1976, tuvo el cuidado de concretar que se limitaba al ámbito del servicio militar (Serie A, núm. 22, pág. 34, apartado 82). El Tribunal considera, no obstante, que los principios que se desprenden de dicha sentencia (ibidem, págs. 33 y 35, apartados 80-82) entran también en juego, mutatis mutandis, en el caso presente.

49. El Convenio no impide que los Estados, en cumplimiento de su misión de custodios del interés público, establezcan o conserven la distinción entre diferentes tipos de infracciones definidos por el Derecho interno y señalen la línea que los separe; pero no se deduce de lo dicho que esta calificación sea decisiva para las finalidades del Convenio.

El legislador, al eliminar determinadas conductas de la categoría de infracciones penales de Derecho interno, puede atender al mismo tiempo el interés del individuo (véase, mutatis mutandis, la sentencia en el caso Engel y otros, antes citada, ibidem, págs. 33-80) y las exigencias de la buena administración de la justicia, especialmente en la medida en que libera a las autoridades judiciales de la persecución y de la represión de las infracciones, numerosas pero de escasa importancia, de las normas de la circulación en la carretera. El Convenio no se opone a las tendencias hacia la «des-penalización» existentes -bajo formas muy diversas- en los Estados miembros del Consejo de Europa; y el Gobierno, con razón, insiste en este extremo. Sin embargo, si los Estados contratantes pudieran a su gusto, calificando una infracción como «administrativa» en lugar de penal, prescindir de las normas fundamentales de los artículos 6 y 7, la aplicación de éstas se subordinaría a su voluntad soberana. Una amplitud así podría llevar a consecuencias incompatibles con el objeto y la finalidad del Convenio.

50. Después de reiterar la «autonomía» del concepto de «materia penal», como lo concibe el artículo 6, el Tribunal debe averiguar si la «contravención administrativa» cometida por el demandante incide o no en dicha materia. Para ello tiene en cuenta los criterios seguidos en su sentencia en el caso Engel antes citada (ibidem, págs. 34-35, apartado 82) interesa en primer lugar conocer si el texto que define la infracción de que se trata corresponde o no al Derecho penal según la técnica jurídica del Estado demandado; y hay que examinar a continuación, a la vista del objeto y de la finalidad del artículo 6, según el sentido habitual de sus términos y el Derecho de los Estados contratantes, la naturaleza de la infracción y la naturaleza y la gravedad de la sanción a la que se exponía el interesado.

51. En Derecho alemán, el hecho imputado al señor Öztürk -incumplimiento del artículo 1.2 del Reglamento de la Circulación en la Carretera - tenía la naturaleza de una «contravención administrativa» (art. 49.1, núm. 1, de dicho Reglamento), y no se incluía en el Derecho penal, sino en el artículo 17 de la «Ordnungswidrigkeitengesetz» y en el artículo 24.2 de la Ley sobre la Circulación en la Carretera (apartado 11 precedente). La legislación 1968/1975 es un paso importante en el proceso de «despenalización» de las infracciones leves en la República Federal. Aunque la doctrina alemana no coincide toda en que el Derecho de las «contravenciones administrativas» ya no pertenece realmente al Derecho penal, los trabajos preparatorios de la Ley 1968/1975 confirman claramente que esta norma elimina de la ley penal las infracciones de que se trata («Deutscher Bundestag, Drucksache V/1269», y entre otras, la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de julio de 1969 , «Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts», vol. 27, páginas 18-36).

Aunque el Tribunal acepta en este punto la argumentación del Gobierno, no olvida que el Derecho penal alemán y el Derecho de las «contravenciones administrativas» no son compartimientos estancos, especialmente en el supuesto de las infracciones conexas (apartado 20 anterior), y no desconoce tampoco que los preceptos del Derecho común que regulan el procedimiento penal se aplican por analogía al procedimiento seguido por dichas infracciones (apartado 21 anterior), y, sobre todo, a la posible fase judicial.

52. En cualquier caso, los datos que proporciona el Derecho interno del Estado demandado sólo tienen un valor relativo. El segundo de los criterios que se han enunciado antes -la verdadera naturaleza de la infracción en relación también con la de la sanción correspondiente- representa un elemento para la apreciación más consistente.

Según la Comisión -con la excepción de cinco de sus miembros y el señor Öztürk-, la infracción cometida por éste era penal por su propia naturaleza.

Por el contrario, el Gobierno la consideraba incluida en las infracciones de escasa importancia que ascienden a unos cinco millones cada año en la República Federal y que son completamente distintas de las penales. La sociedad, por medio del Derecho penal, protege sus propios fundamentos y los derechos e intereses básicos para la vida de la colectividad. El Derecho de las «Ordnungswidrigkeiten» pretende, sobre todo, mantener el orden. Por lo general, y en cualquier caso en el presente, las «contravenciones administrativas» no ponen de manifiesto una conducta indigna que merezca a su autor el juicio desfavorable («unwerturteil») propio de la pena («Strafe»). La diferencia que existe entre ellas y las infracciones penales se manifiesta tanto en el procedimiento como en las sanciones y en las demás consecuencias jurídicas.

En primer lugar -según el Gobierno-, el legislador alemán, al eliminar dichas contravenciones de la ley penal, estableció para su persecución y su represión, un procedimiento simplificado que se desarrolla ante las autoridades administrativas, salvo el recurso posterior ante un tribunal. El procedimiento regulado por la Ley 1968/1975 se diferencia en muchos puntos del procedimiento penal, aunque las leyes generales por las que se rige este último se le aplican, en principio, por analogía. Por ejemplo, la persecución de las «Ordnungswidrigkeiten» corresponde a la facultad discrecional de las autoridades competentes y la Ley 1968/1975 limita en gran medida la posibilidad de restringir la libertad personal del individuo en el período de instrucción (apartados 21, 22 y 24 precedentes).

En segundo lugar, el legislador ha sustituido la multa penal («Geldstrafe») y el encarcelamiento por una simple multa administrativa («Geldbusse», apartado 17). A diferencia de la primera, la segunda no puede sustituirse por prisión («Ersatzfreiheitsstrafe»); sólo puede ordenarse la compulsión sobre la persona («Erzwingungshaft») si el afectado no

paga la suma exigida y no demuestra su insolvencia (apartado 33 precedente). Además, la «contravención administrativa» no se incluye en el Registro de Antecedentes Penales, sino tan sólo, en su caso, en el Registro Central de Circulación (apartado 39 precedente).

La obra realizada en 1968/1975 pone de manifiesto así la preocupación por «despenalizar» las infracciones leves en beneficio del individuo, que no tiene que continuar respondiendo de su acto en el ámbito penal y puede incluso evitar cualquier procedimiento judicial, y también pone el buen funcionamiento de los tribunales, liberados, en lo sucesivo y en principio, de la regresión de la mayoría de ellas.

53. El Tribunal no subestima el valor de dicha tesis. Reconoce que la legislación de que se trata constituye una etapa importante en la historia de la reforma del Derecho penal alemán y que las modificaciones de 1968/1975 no suponen un mero cambio de nombres.

No obstante, comprueba en primer lugar que, según el sentido corriente de los términos, dependen por regla general del Derecho penal las infracciones cuyos autores se exponen a penas de finalidad especialmente disuasiva y que consisten habitualmente en medidas de privación de libertad y en multas.

Por otra parte, un incumplimiento como el del señor Öztürk continúa sujeto al Derecho penal en una amplia mayoría de los Estados contratantes como lo estaba en la República Federal hasta la entrada en vigor de la legislación 1968/1975 considerado ilegal y censurable, se le sanciona con penas.

A mayor abundamiento, las modificaciones introducidas por dicha legislación se refieren fundamentalmente al procedimiento y a la serie de sanciones, en lo sucesivo limitadas a la «Geldbusse». Si bien, en ciertos aspectos, parece ésta menos severa que la «Geldstrafe», ha conservado la naturaleza primitiva que ostentan habitualmente las sanciones penales. En cuanto a la regla de Derecho infringida por el demandante, no ha variado su contenido. No se dirige a un grupo determinado que posea un estatuto especial -como sucede en el Derecho disciplinario-, sino a todos los ciudadanos como usuarios de la carretera; les impone determinada conducta y acompaña esta exigencia con una sanción punitiva. No discute el Gobierno que la sanción pretende disuadir a la vez que castigar. Carece de importancia averiguar si el precepto legal infringido por el señor Öztürk tiende a proteger los derechos e intereses de los demás o, solamente, a satisfacer las exigencias de la circulación. Las dos finalidades no se excluyen, y, sobre todo, el carácter general de la norma y el objeto, a la vez preventivo y represivo, de la sanción bastan para demostrar, en relación al artículo 6 del Convenio, la naturaleza penal de la infracción a que se refiere este litigio.

Sin duda, se trataba de una infracción leve que no ponía en peligro la buena fama de su autor, pero no por ello dejaba de incidir en el ámbito del artículo 6. No hay, en efecto, ningún motivo para suponer que la infracción penal («criminal offence»), a tenor del Convenio, implique necesariamente determinada gravedad. A este respecto, muchos Estados contratantes todavía hoy se distinguen, como lo hacía la República Federal en la época en que el Convenio quedó abierto para la firma de los Gobiernos, entre crímenes, delitos y contravenciones, aunque calificándolos a todos como infracciones penales. Además, se opondría el objeto y propósito del artículo 6, que garantiza a los «acusados» el derecho a ser juzgados por un tribunal y en un procedimiento justo, que se permitiere al Estado dejar fuera de la aplicación de dicho texto a toda una clase de infracciones por el mero hecho de calificarlas como leves. Por otra parte, la República Federal no despoja de este derecho a los autores presuntos de «Ordnungswidrigkeiten», puesto que les concede la posibilidad -de que el demandante ha hecho uso- de recurrir ante un tribunal contra la resolución administrativa.

54. Como la infracción cometida por el señor Öztürk tenía naturaleza penal en relación al artículo 6 del Convenio, no es necesario examinarla además a la vista del último de los criterios expuestos antes (apartado 50). La relativa suavidad de la pena a que se arriesga el infractor (apartado 18 precedente) no afecta a la intrínseca naturaleza penal de la infracción.

55. El Gobierno parece considerar, además, que el interesado no tenía la condición de «acusado» porque la Ley 1968/1975 no se refiere a ninguna «inculpación» («Beschuldigung») y no emplea los términos «inculcado» («Angeschuldigter») ni «acusado» («Angeklagter»). Sobre este punto, el Tribunal se limita a remitirse a su constante jurisprudencia: a tenor del artículo 6, la «acusación» puede definirse, en general, «como la notificación oficial, procedente de la autoridad competente, de que se le imputa la perpetración de una infracción penal», aunque puede tomar la forma, en determinados casos, «de otras medidas que impliquen una imputación así y que produzcan también consecuencias importantes en la situación del sospechoso» (véase, últimamente, la sentencia en el caso Foti y otros, de 10 de diciembre de 1982, Serie A, núm. 56, pág. 18, apartado 52, y la sentencia en el caso Corigliano, de la misma fecha, Serie A, núm. 57, pág. 13, apartado 34). En el caso de que se trata, el demandante tenía la condición de «acusado», lo más tarde desde el principio del mes de abril de 1978, en que se le comunicó la resolución de la autoridad administrativa de Heilbronn (apartado 11 precedente).

56. El artículo 6.3.e) era aplicable, pues, al presente caso. Lo cual no quiere decir, y el Tribunal quiere hacerlo constar, que el sistema seguido en esta materia por el legislador alemán, esté en tela de juicio desde el principio. Teniendo en cuenta el gran número de infracciones leves, especialmente en el campo de la circulación por carretera, un Estado contratante puede tener justificados motivos para descargar a sus tribunales del cuidado de perseguirlas y reprimirlas. No se opone al Convenio la atribución de dicha tarea, para tales infracciones, a las autoridades administrativas con tal que el interesado pueda someter cualquier resolución que le afecte a un tribunal que ofrezca las garantías del artículo 6 (véase, mutatis mutandis, la sentencia en el caso Deweer, antes citada. Serie A, número 35, pág. 25, apartado 49, y la sentencia en el caso Le Compte, Van Leuven y De Meyère, de 23 de junio de 1981, Serie A, núm. 43, pág. 23, primer párrafo).

II. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL ARTICULO 6.3.e)

57. El demandante, invocando la sentencia en el caso Luedicke, Belkacem y Koç, de 28 de noviembre de 1978 (apartados 15 y 35 precedentes), considera opuesta al artículo 6.3.e) la resolución por la que el Tribunal cantonal de Heilbronn puso a su cargo los gastos producidos por el trabajo de un intérprete en la audiencia del 3 de agosto de 1978.

La Comisión entiende lo mismo. El Gobierno defiende que no hubo violación, pero centra sus argumentos en el problema de si es aplicable el artículo 6.3.e), sin discutir la interpretación del precepto por el Tribunal de 1978.

58. A la vista de la sentencia que se ha citado, el Tribunal comprueba que la resolución impugnada del Tribunal cantonal de Heilbronn infringió el Convenio: «El derecho protegido por el artículo 6.3.e) implica, para quienquiera que no hable o no entienda el idioma empleado en la audiencia, el derecho de que le asista gratuitamente un intérprete sin que se le pueda reclamar después el pago de los gastos que se produzcan por dicha asistencia» (Serie A, núm. 29, pág. 19, apartado 46).

III. SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTICULO 50

59. En la audiencia del 25 de mayo de 1983, el asesor jurídico del demandante pidió para su

cliente, como justa reparación, el reembolso de los 63.90 DM de gastos de intérprete y el pago de los honorarios del letrado devengados por su actuación ante los órganos del Convenio; remitiéndose, sobre el importe de estos gastos, a la decisión del Tribunal.

El agente del Gobierno no opinó por lo pronto sobre esta petición, y señaló que admitiría en su caso un mero procedimiento escrito.

60. El Tribunal considera que la cuestión no está todavía en condiciones para resolverla y que, por tanto, debe quedar reservada (artículo 50.3 del Reglamento). Se delega en el Presidente la facultad de fijar el procedimiento posterior.

EN VIRTUD DE ESTOS FUNDAMENTOS, EL TRIBUNAL,

1. Falla, por trece votos contra cinco, que el artículo 6.3.e) del Convenio era aplicable en este caso;

2. Falla, por doce votos contra seis, que se ha violado dicho artículo;

3. Falla, por unanimidad, que la cuestión de la aplicación del artículo 50 no está en condiciones para resolverla;

en consecuencia,

a) la reserva por completo;

b) delega en su Presidente la facultad de fijar el procedimiento posterior.

Redactado en francés y en inglés, siendo fehaciente el texto francés, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 21 de febrero de 1984.

Firmado: Gérard Wiarda, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

Se adjuntan a esta sentencia, con arreglo a los artículos 51.2 del Convenio y 50.2 del Reglamento, los siguientes votos particulares:

- Voto particular del señor Thór Vilhjálmsson;
- Voto particular de la señora D. Bindschedler-Robert;
- Voto particular del señor L. Liesch;
- Voto particular del señor F. Matscher;
- Voto particular del señor J. Pinheiro Farinha;
- Voto particular del señor R. Bernhardt.

Rubricado: G. W.

Rubricado: M.-A. E.

VOTO PARTICULAR

DISCREPANTE DEL JUEZ SEÑOR THOR VILHJÁLMSSON

Como la mayoría del Tribunal lo explica en la sentencia, la infracción de las reglas de la circulación en la carretera, cometida por el señor Örtürk, se había calificado como penal en la República Federal de Alemania antes de la promulgación de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas» («Ley 1968/1975»), que «despenalizó» dicha infracción y otras muchas de naturaleza leve. Con este punto de partida, considero necesario examinar la extensión de las modificaciones que introdujo la Ley 1968/1975. Si fueran limitadas, esta circunstancia apoyaría la conclusión de que el demandante tenía motivos para pretender la protección del derecho establecido en el artículo 6.3.e) del Convenio.

La multa («Geldbusse») impuesta al demandante fue acordada por una autoridad administrativa («Landratsamt»), lo cual, según parece, no hubiera sido posible con el sistema antiguo. El demandante formuló una especie de recurso o de impugnación («Einspruch»), y su asunto fue elevado al Tribunal cantonal («Amtsgericht»), después de trasladarse el expediente al Ministerio Fiscal que asumió el ejercicio de las acciones judiciales correspondientes. Cuando el demandante compareció ante el Tribunal cantonal estuvo asistido por un intérprete.

Por lo que puedo estimar, los dos órganos que conocieron del caso, a saber, el Ministerio Fiscal y el Tribunal cantonal, fueron los mismos que habrían sido competentes según el sistema antiguo, en los años en que el asunto hubiera sido considerado como penal. Las normas procesales que aplicó el Tribunal cantonal fueron sustancialmente idénticas a las vigentes con anterioridad, aunque hablando con propiedad se tratase de normas de procedimiento penal aplicadas por analogía.

Las precedentes consideraciones demuestran, a mi entender, que el régimen jurídico de las infracciones leves, según la Ley 1968/1975, no supone una total innovación procesal; más bien se parece al sistema anterior para los asuntos penales. Esta circunstancia apoya con cierta consistencia la tesis de que es aplicable al caso el artículo 6.3.e) del Convenio y de que, por consiguiente, ha sido violado. No obstante, debe ponderarse con otros argumentos. Respecto a estos últimos, me refiero al voto particular discrepante del juez señor Bernhardt, que suscribo en lo fundamental. El examen del conjunto de los argumentos me lleva a la conclusión de que el artículo 6.3.e) del Convenio no es aplicable a este caso y que, por tanto, no fue violado. Mi voto es la consecuencia de cuanto queda razonado.

VOTO PARTICULAR DISCREPANTE DEL JUEZ SEÑORA BINDSCHEDLER-ROBERT

Con razón ha admitido el Tribunal, en el presente caso, que los principios resultantes del caso Engel (Serie A, núm. 22), con motivo de infracciones disciplinarias, eran también aplicables a las infracciones administrativas. Corresponde, en efecto, al Tribunal, «asegurarse (...) de que lo disciplinario» -en este caso lo administrativo- «no invade indebidamente lo penal»; dicho de otra manera, asegurarse de que la calificación por el Estado de la infracción como de naturaleza administrativa y no penal no es abusiva en relación con el artículo 6.

No puedo, por el contrario, compartir el análisis que hace el Tribunal de la naturaleza de la infracción. Los elementos que considera -«el carácter general de la norma» y «el objeto a la vez preventivo y represivo de la sanción»- son demasiado generales intrínsecamente. El Tribunal

cierra así la posibilidad de aceptar el concepto de la despenalización. Desconoce, por otra parte, el alcance real de la despenalización efectuada por la ley alemana, considerando no de hecho, sino en teoría, que se trata de un mero cambio de calificación jurídica; por tanto, de un mero cambio de etiqueta. Ahora bien, el examen de los distintos preceptos de las leyes alemanas de que se trata demuestra que se ha producido una profunda modificación en las condiciones de las actuaciones y de la condena en materia de «Ordnungswidrigkeiten». En especial, las sanciones -puesto que este aspecto está unido al de la naturaleza de la infracción- no solamente son más suaves, sino que presentan características distintas de las sanciones del Derecho penal.

Todo esto me lleva a la conclusión de que la calificación de las «Ordnungswidrigkeiten» como quedando fuera de la materia penal no tiene nada de abusiva y que, como consecuencia, no hay por qué aplicar el artículo 6. Por otra parte, me parece razonable considerar que las garantías muy detalladas del artículo 6 no se han concebido para aplicarlas con motivo de infracciones leves, que no producen la condena moral propia de las infracciones penales. Tan es así, que en las actuales circunstancias existe un evidente interés en relación al individuo y al funcionamiento general de la justicia de despenalizar tales infracciones.

VOTO PARTICULAR DISCREPANTE DEL JUEZ SEÑOR LIESCH

1. «Si los Estados contratantes pudieran a su voluntad calificar una infracción como disciplinaria en lugar de penal, o actuar contra el autor de una infracción mixta en la vía disciplinaria con preferencia a la penal, las cláusulas fundamentales de los artículos 6 y 7 quedarían sometidas a su voluntad soberana. Una flexibilidad así entendida podría llevar a resultados incompatibles con el propósito y la finalidad del Convenio. El Tribunal tiene, por tanto, competencia para asegurarse en el ámbito del artículo 6 (...) de que lo disciplinario no invade indebidamente lo penal» (sentencia en el caso Engel, Serie A, núm. 22, págs. 34 y 81). Partiendo de lo dicho, consagrando la autonomía del concepto de «materia penal», el Tribunal ha determinado los criterios que pueden circunscribir este concepto, a saber, la técnica jurídica, la naturaleza de la infracción y el grado de severidad de la sanción.

2. Pero, aparte de estos elementos de apreciación de la cuestión, se deben considerar el aspecto del interés social y la necesidad de la disensión.

3. Se puede definir la infracción como una acción u omisión prevista y castigada por la ley por su oposición a la justicia y, a la vez, al interés de la sociedad.

4. Como la injusticia o la inmoralidad del acto y el interés social en reprimirlo son dos condiciones indispensables para que exista delito, se comprende que el legislador no establezca penas contra algunos hechos muy inmorales, por el escaso interés que tiene la sociedad en reprimirlos, o que -supuesto contrario-, arrastrado por ese interés social, sancione penalmente hechos de dudosa inmoralidad.

5. Así, el incesto, el adulterio del marido, el suicidio o, por lo menos, su tentativa, la blasfemia, el libertinaje (prostitución), no son objeto, por lo general, de la aplicación de la ley penal. Por el contrario, la ley penal castiga algunos hechos que sólo demuestran una leve inmoralidad o que incluso no suponen ninguna.

6. Por la Ley de 2 de enero de 1975 sobre las «Ordnungswidrigkeiten», el legislador alemán, deseoso de humanizar la legislación de naturaleza represiva, eliminó deliberadamente determinados hechos del ámbito penal (véanse los apartados 21, 40, 41 y 81 de la Ley). En efecto, la abundancia de sanciones penales amenazaba con hacerlas ineficaces.

7. La «infracción» administrativa («Ordnungswidrigkeit», aunque con la apariencia de un procedimiento «penal» provisto de las garantías adecuadas contra la arbitrariedad, no entra en lo sucesivo, en distintos aspectos fundamentales, en el ámbito de la materia penal.

8. Por ejemplo, la sanción llamada «Geldbusse» no aparece en el registro de antecedentes penales; sus efectos no son ya deshonorosos y no produce la repulsa social que origina especialmente la sanción.

La reincidencia, como circunstancia que agrave las penas en el Derecho común, no está prevista.

La compulsión corporal, en el supuesto de no pagarse la multa administrativa, no se ejecuta según las normas del Derecho común. No es el sustitutivo obligado de la multa no satisfecha. Lejos de tener la naturaleza de una pena en el sentido que le da el Derecho punitivo, es decir, de una medida que sanciona un hecho merecedor de su represión, es meramente coercitiva, sin ningún efecto reprobador o humillante.

El derecho de promover las actuaciones no corresponde al Ministerio Fiscal, sino a la Administración, que procede de acuerdo con el principio de oportunidad, que no se aplica generalmente en el Derecho penal alemán (apartado 47 de la Ley).

9. La gravedad de la «infracción» es insignificante, y la sanción («Gelbusse»), que no va acompañada de prisión y es comparable a una mera advertencia o amonestación, se clasifica todavía detrás de las previstas en la legislación de algunos Estados contratantes para las contravenciones menores. En resumen, no se impone como una pena para defender un sistema de valores establecido en una sociedad democrática.

Por tanto, parece desproporcionado e innecesario, para que funcione el sistema del Convenio, invocar al concepto de «Derecho penal» como derecho sancionador de una llamada al orden, no considerada por el hombre como una medida que afecte a su libertad, a su conciencia o, de otra manera, a su identidad en uno de sus atributos fundamentales.

10. El legislador alemán, teniendo en cuenta las reacciones sociales, ha delimitado así claramente las fronteras de la represión, despenalizando estos tipos de conductas antisociales o meramente desordenadas.

Sin proceder caprichosamente, no ha desconocido el margen de apreciación ni excedido el grado de necesidad, ligados a las limitaciones de los que el Convenio prevé al principio.

Las «Ordnungswidrigkeiten», comprendidas en sentido restrictivo, aparecen así como al margen y como excluidas del campo de aplicación del artículo 6 del Convenio.

11. La sentencia, a pesar de las características especiales de esta institución jurídica, parece incluir a toda costa la «infracción» en la categoría de «delito», con la sola preocupación de que entren en juego las garantías procesales del Convenio.

El hecho de que el Estado demandado reconozca a los «acusados» el derecho a acudir a un tribunal y a tener un procedimiento justo no debe, sin embargo, considerarse como una muestra de que las «Ordnungswidrigkeiten» entran en el dominio del Derecho penal.

La naturaleza jurídica del Derecho penal no se deduce de que se pueda recurrir ante un tribunal.

12. Un derecho subjetivo, aunque se base en una norma jurídica, no supone necesariamente una libertad fundamental, indispensable al hombre para la mejor vida posible.

Por eso, el régimen de la protección de las libertades fundamentales sólo se justifica en la medida en que, a través de la libertad de que se trate, se establezca entre el titular de ésta y el poder público una relación muy desigual que necesite, a la vista de los datos sociológicos, la garantía del Convenio. En el caso presente no existe este desequilibrio.

13. Una última observación: en algunos Estados miembros existen medidas que sustituyen a veces a la condena a una pena, y en tal caso se plantea la cuestión de si, en relación a la presente sentencia, esta clase de «sanciones» «conserva (a pesar de todo) su naturaleza punitiva» (apartado 53 de la sentencia) y se puede incluir todavía en el concepto de «delito».

En efecto, algunos consideran, por ejemplo, los trabajos en favor de la comunidad más como pago de parte de la deuda hacia la sociedad que como una pena, entendiendo que se trata de un acto de solidaridad, útil para los demás, que se diferencia claramente de cualquier pena tradicional del Derecho penal.

En el presente caso, siguiendo los argumentos del Tribunal, «la regla de Derecho violada (...) (no sufre) ningún cambio de contenido (...), prescribe también determinada conducta y dota a esta exigencia de una sanción punitiva» (apartado 53). Por tanto, debería respetarse el artículo 6 del Convenio.

Ahora bien, con frecuencia, estas medidas sustitutivas implican la resolución de no incoar diligencias penales o judiciales propiamente dichas. Aunque pueda obligarse al delincuente a una indemnización, por lo general estas medidas no suponen la condena de una pena.

Este razonamiento es tanto más válido cuanto que el juez nacional, en algunos Estados miembros, dicta un auto de sobreseimiento: uno de los criterios considerados, la sanción, pierde su fuerza.

14. ¿Cuál será la solución cuando un Estado miembro utiliza un procedimiento que tiene como consecuencia la imposición de una sanción pecuniaria a un delincuente fuera del ámbito de un tribunal?

Es indudable que estos procedimientos, como el análogo, consistente en despenalizar algunas infracciones para quitarles los estigmas de la condena, o en eliminar del procedimiento judicial determinados sectores del Derecho penal, forman parte de una política en esta materia, cuya finalidad es precisamente aplicar tipos de tratamiento dejándolos fuera de dicho Derecho y, por consiguiente, de la aplicación del Convenio.

La despenalización de las infracciones es, pues, a mi entender, el reflejo de una corriente de humanización del Derecho penal que, dejando a salvo la esencia del Convenio, vuelve a su contexto original, sin eludir por ello la fiscalización del Tribunal (sentencia en el caso Engel).

15. Por todas estas razones, entiendo que el Estado demandado, al utilizar el procedimiento conocido como el de las multas administrativas, no ha violado lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio.

VOTO PARTICULAR DISCREPANTE DEL JUEZ SEÑOR MATSCHER

A. La interpretación autónoma

1. Yo no creo que los autores del Convenio, al redactar el texto del artículo 6, se dieran cuenta de los problemas de interpretación que suscitaría dicho precepto y del desarrollo que tendría durante las décadas siguientes. Por otra parte, al hablar de «litigios sobre derechos y obligaciones de naturaleza civil» y de «cualquier acusación en materia penal», parece que pensaran solamente en lo que, según las concepciones que imperaban a la sazón, se incluía en los conceptos de «Derecho civil» (o privado) y de «Derecho penal», y cuyo conocimiento se atribuía en principio a los tribunales de Derecho común. En efecto, las garantías procesales que el Convenio prevé en el artículo 6 son típicamente las que se proporcionan a los asuntos que en consideración a su importancia para el individuo y para la sociedad se encomienda a los tribunales.

2. Acertadamente, los órganos del Convenio, después de un período inicial de tanteo, han ido más allá de la concepción formal de los términos «Derecho civil» y «Derecho penal» para basarse en una concepción más bien material. Al mismo tiempo se han orientado cada vez más hacia una interpretación autónoma de estos conceptos. Es evidente que la interpretación autónoma es el método adecuado para los convenios multilaterales, en especial para los de naturaleza normativa, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos. No obstante, el empleo de este método de interpretación suscita problemas de hermenéutica jurídica mucho más complejos de lo que pudiera suponerse a primera vista. Se refieren, ante todo, al «valor» que se debe atribuir al Derecho del Estado de que se trate y a los sistemas jurídicos de los demás Estados contratantes, para deducir -teniendo en cuenta el objeto y el propósito del Convenio- una concepción común subyacente en los conceptos incluidos en el texto.

Por ejemplo, la presente sentencia parece basar su calificación del concepto de «materia penal» (en la que pretende incluir las contravenciones administrativas del Derecho de la República Federal de Alemania), entre otros, en los resultados de un examen de las legislaciones respectivas de los Estados contratantes (apartado 50, in finé). Pues bien, el examen atento de los datos del Derecho comparado demuestra que no existe hoy un «denominador común» en el sentido considerado por la sentencia: en el Derecho de la República Federal de Alemania -Estado al que se refiere el litigio- las contravenciones administrativas («Ordnungswidrigkeiten») quedan fuera claramente del Derecho penal; lo mismo sucede en el Derecho austríaco («Verwaltungsstraftaten») y el Derecho francés, el holandés (y, quizá también, el de otros países europeos), se disponen a entrar en una vía análoga. A mi entender, la interpretación autónoma exige la práctica de investigaciones mucho más a fondo que las que han emprendido sobre esta cuestión, hasta el momento, los órganos del Convenio (he mencionado brevemente el problema metodológico de la interpretación autónoma en mi voto particular adjunto a la sentencia en el caso «Köning», Serie A, núm. 22, pág. 46; véase también «Schlosser», en *Praxis des Internationalen Privat-und Verfahrensrechts*, 1981, págs. 154 y s.).

Por otra parte, me pregunto si el propósito y el objeto del Convenio, que son la base de la interpretación autónoma, exigen que se disponga de la garantía procesal prevista en el artículo 6.3.e) en asunto como el de que se trata (en éste no han entrado en juego las demás garantías del artículo 6), única cosa que justificaría la calificación del asunto como «penal» según «el propósito y el objeto del Convenio». Tampoco a este respecto nos ofrece la sentencia una motivación convincente que pueda apoyar sus conclusiones.

B. El concepto de acusación en materia penal y las contravenciones administrativas

1. Al apoyarse en la sentencia dictada en el caso Engel, la presente sentencia ha seguido tres criterios para la calificación de una infracción como dependiente del Derecho penal: la técnica jurídica del Estado afectado, la naturaleza de la infracción y la gravedad de la sanción prevista. Suscribo esta aproximación a la cuestión, pero lamento no poder compartir en todo las

consecuencias que se obtienen de estos criterios en el presente asunto.

La aplicación del primer criterio no se ha discutido ante los órganos del Convenio; por tanto, no tengo nada que añadir a lo dicho.

Mi discrepancia se refiere fundamentalmente a la aplicación del segundo criterio y al hecho de que no se haya considerado el tercero (omisión que, por otra parte, concuerda con la estructura general de la sentencia).

2. Siempre es delicado apreciar una institución jurídica según su «naturaleza» y según «el sentido corriente de los términos» utilizados para describirla (a pesar de que el artículo 31 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados ha considerado este último criterio como uno de los primeros para determinar el sentido de una expresión ambigua en un tratado internacional).

Por ejemplo, tengo algunas dudas sobre la solidez de algunos argumentos con los que la sentencia (apartado 53) pretende explicar la naturaleza penal de una infracción (el efecto disuasivo de la pena que implica), de una sanción (la naturaleza punitiva) y de una norma de Derecho (exige una conducta determinada y acompaña esta exigencia con una sanción punitiva; además, se dirige a los ciudadanos en general). En efecto, todos estos criterios son aplicables también, por ejemplo, a las infracciones del orden en las vistas y a las correspondientes sanciones, según las normas procesales. Sin embargo, parece evidente su naturaleza no penal en el sentido del artículo 6 del Convenio (véase también, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1982, pág. 159). Por tanto, estos argumentos son en sí mismos insuficientes para calificar como penal, en el sentido del artículo 6, una infracción, una sanción o una norma jurídica.

Incluso si, para llegar a la calificación autónoma de un concepto contenido en un convenio internacional, es necesario apartarse de la calificación formal que da a la institución de que se trate la legislación de un determinado Estado contratante, y analizar su verdadera naturaleza jurídica, no se debe apurar este procedimiento para no exponerse a formular una calificación abstracta, quizá filosófica, pero sin fundamento jurídico. Ante todo, la naturaleza de una institución jurídica depende de las consecuencias jurídicas que la envuelven según la correspondiente legislación.

Ahora bien, la sentencia no tiene en cuenta lo suficiente, precisamente en este análisis de la naturaleza de las contravenciones administrativas, la legislación pertinente -en este caso, la alemana- y, en la medida en que lo hace, no aprecia debidamente su alcance.

3. La palabra «despenalización» tiene varios significados. Sólo interesa en este caso el que se refiere a la eliminación de una infracción del ámbito penal y a su clasificación en otro sector del Derecho, en este asunto en el del Derecho administrativo. En este sentido, la despenalización corresponde a una tendencia muy extendida en las legislaciones europeas y, por otra parte, alentada por el propio Consejo de Europa. No es éste el lugar adecuado para describirle en su conjunto; lo que tampoco es necesario para razonar este voto discrepante. Me limito, con todo, a señalar que la despenalización es bien distinta de un mero cambio de etiquetas: la evolución de la situación y de las concepciones de la vida social y de las condiciones técnicas y económicas lleva a los Estados a apreciar de nuevo los elementos constitutivos de las infracciones penales; y así, algunas infracciones de menor importancia -por otra parte muy numerosas en la vida moderna- quedan fuera del ámbito penal y se clasifican en el del Derecho administrativo. De todo lo cual se deducen importantes consecuencias que, en mi opinión, llevan a la conclusión de que la infracción en sí tiene una naturaleza diferente: ha cambiado la apreciación moral, es decir, que la infracción administrativa ya no va acompañada de la

reprobación característica de las infracciones penales; la condena no se inscribe ya en el Registro de Antecedentes Penales; la reincidencia, como circunstancia agravante de la sanción, propia también del Derecho penal, no se prevé tampoco para las infracciones administrativas; los medios para la instrucción son limitados, especialmente en cuanto no pueden implicar las injerencias en la libertad de la persona, propias del procedimiento penal (no pueden decretarse ni la prisión preventiva ni la intervención de las comunicaciones). Las sanciones son también muy distintas: queda excluida cualquier pena privativa de libertad; las penas que se pueden imponer son el apercibimiento o amonestación («Verwarnung»), la multa preventiva («Verwarnungsgeld») y la multa administrativa («Geldbusse»). Esta última se diferencia también de la multa penal («Geldstrafe») en que, en el caso de insolvencia demostrada por el interesado, ni se exige ni se sustituye por prisión. A todo esto hay que añadir, en materia de infracciones del Código de la Carretera, la suspensión o la retirada del permiso de conducir, medida que puede tener, aunque no necesariamente, la naturaleza de una sanción. No se debe prescindir de otro aspecto: mientras que el plazo de prescripción en las infracciones penales oscila entre tres y treinta años, en las contravenciones administrativas no pasa nunca de tres: varía entre seis meses y dichos tres años; y en el presente caso, al tratarse de una infracción del Código de la Carretera, era de seis meses (véase, fundamentalmente en la misma línea, el documentado estudio de Vogler en *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1979, págs. 645 y s.).

No se puede objetar a este razonamiento que se trata de meras diferencias «cuantitativas» en los efectos jurídicos de las infracciones penales y de las contravenciones administrativas: no se discute que la «cantidad» puede convertirse en «calidad», especialmente en el ámbito del Derecho.

En resumen: las diferencias de concepción a que responden, según el Derecho de la República Federal de Alemania, las infracciones penales y las contravenciones administrativas, y, sobre todo, las diferencias en los efectos jurídicos (en los de fondo y en los de procedimiento), propios de unas y otras, afectan a la misma naturaleza de las últimas. La sentencia parece no haberlo comprendido así al declarar que las diferencias en cuestión se refieren principalmente al procedimiento y a la escala de las sanciones (apartado 53) las contravenciones administrativas tienen un procedimiento distinto y también distintas sanciones precisamente por su naturaleza, que se diferencia de la de las infracciones penales.

No afecta a la precedente comprobación el hecho de que se mantengan algunos lazos entre las contravenciones administrativas y las infracciones penales. Tales lazos, abundantemente descritos en esta sentencia, no se refieren a nada fundamental: afectan principalmente al procedimiento, es decir, a aspectos puramente formales que, según la reiterada jurisprudencia del Tribunal, no deben ser decisivos para calificar la «naturaleza» de una institución jurídica. Por otra parte, la aplicación supletoria y por analogía de algunas reglas de procedimiento (en este caso la de las normas de procedimiento penal a las contravenciones administrativas, como subraya la sentencia), no permite por sí misma llegar a conclusiones sobre la naturaleza jurídica de una materia determinada, y se podrían citar a este respecto numerosos ejemplos que proporciona el Derecho comparado. Dichos lazos no son, pues, bastantes para borrar las diferencias fundamentales que existen en Derecho alemán entre las contravenciones administrativas y las infracciones penales. De lo cual se deduce que, por su naturaleza, las contravenciones administrativas en general y las del Código de la Carretera en particular -las únicas que hay que tener en cuenta en el caso presente- no deben considerarse como penales en el sentido del Convenio.

4. La distinta conclusión, a la que llega la sentencia, sobre la naturaleza de las contravenciones administrativas, ha dispensado al Tribunal de examinarlas a la luz del tercer criterio, relativo a la severidad de la sanción a la que se las somete. Hay que indicar, sin

embargo, que aquí también existen hondas diferencias entre las sanciones penales y las sanciones administrativas (véase el precedente apartado). En este caso, como se trataba de una infracción menor del Código de la Carretera, el demandante se exponía a una multa administrativa que podía llegar, teóricamente, hasta el máximo de 1.000 DM. De hecho, la multa que se le impuso ascendía a 60 DM, y hay que destacar que, al conocer de su recurso, el Tribunal cantonal pudiera imponerle una de más de 200 DM. Todo esto queda muy por debajo del nivel de gravedad que, con razón, llevaron al tribunal a la conclusión de que tenían naturaleza penal algunas penas disciplinarias impuestas en el caso Engel.

C. Conclusiones

1. Las precedentes observaciones me llevan a la conclusión de que las contravenciones al Código de la Carretera, según el Derecho de la República Federal de Alemania -las únicas que son objeto de este asunto- quedan fuera de la materia penal en el sentido del artículo 6.1 del Convenio.

A mi entender, no existen tampoco en este caso motivos de política jurídica que, al amparo de una interpretación teleológica del precepto de que se trate, puedan apoyar una conclusión distinta. En efecto, yo no creo que la gratuidad, general o abstracta, de la asistencia de un intérprete en un asunto de una contravención administrativa de mínima importancia para el individuo, y sin tener en cuenta su situación económica, constituya un interés que merezca protección. Por otra parte, hacer aplicable el artículo 6 a los asuntos de esta naturaleza implicará también necesariamente el derecho a un «fallo... pronunciado públicamente». Pienso más bien que, si se consideran todas las consecuencias a que conduce la aplicación del artículo 6 al caso presente, se demuestra que la sentencia lleva a un terreno muy alejado de lo que se entiende por «derechos humanos y libertades fundamentales», los únicos cuyo respeto tienen que garantizar los órganos del Convenio.

2. Parece, sin embargo, que la sentencia descansa sobre un distinto razonamiento: por una parte, el temor de que, al transferir determinadas infracciones, incluso importante, del ámbito penal al administrativo, los Estados puedan eludir las garantías procesales que prevé el Convenio para los asuntos penales; por otra, la preocupación de que, incluso en las contravenciones administrativas menores, puedan faltar algunas garantías procesales fundamentales. Aunque comprendo la idea que subyace en este razonamiento, no puedo compartirla. El temor a que se debe, no sólo es más teórico que real -los Estados, al despenalizar, persiguen finalidades en todo ajustadas al Convenio- tampoco está justificado. Además, y llegado el caso, los órganos del Convenio conservan una facultad de fiscalización suficientemente amplia siguiendo el criterio iniciado por la sentencia dictada en el caso Engel.

La preocupación a la que he eludido antes tiene más peso. Sin embargo, tiene su origen en el carácter incompleto y defectuosos de las garantías procesales que establece el Convenio. La situación en esto es análoga a la que impera en otros campos (los asuntos administrativos, civiles, los disciplinarios) en los que sin duda el individuo necesita algunas garantías procesales, pero no necesariamente todas las previstas en el artículo 6 para las materias civiles y penales.

Como lo he advertido en muchas ocasiones, incumbe a los Estados europeos el prever -por medio de un protocolo anexo al Convenio- las garantías procesales adecuadas, también para estas materias, por otra parte, cada vez más importantes en la actual sociedad. Una interpretación excesivamente amplia de los conceptos «penal» y «civil», que pretende extender las garantías del artículo 6 a materias para las que no fueron concebidas, no constituye, en mi opinión, el remedio adecuado.

VOTO PARTICULAR PARCIALMENTE DISCREPANTE DEL JUEZ SEÑOR PINHEIRO FARINHA

1. Entiendo que el Estado tiene la facultad de transferir algunos actos penales al ámbito administrativo. Sin embargo, si el interesado los impugna, el asunto ha de verse ante un Tribunal).

2. No obstante, en el caso de que se trata, el señor Öztürk desistió de su recurso y aceptó la multa administrativa (apartado 13 de la sentencia).

El desistimiento del recurso y la aceptación de la multa administrativa dejan al margen el artículo 6, y por este motivo llego a la conclusión de que no se violó el artículo 6.3.e) del Convenio.

VOTO PARTICULAR DISCREPANTE DEL JUEZ SEÑOR BERNHARDT

Aunque este asunto sea en sí mismo de escasa importancia, suscita cuestiones fundamentales para la debida interpretación y aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Como no comparto la opinión de la mayoría del Tribunal expresada en la sentencia, me considero obligado a explicar la mía en este voto particular discrepante.

Según la jurisprudencia que, desde ahora, queda sentada por el Tribunal, tres criterios tienen o pueden tener importancia para conocer si una persona está «acusada» de una «infracción» en el sentido del artículo 6.3 del Convenio: la calificación de un acto o de una omisión en el ordenamiento jurídico del Estado de que se trate, «la naturaleza de la infracción» y la «naturaleza y la gravedad de la sanción» (apartado 50 de la sentencia, que reitera los razonamientos del fallo en el caso Engel). Acepto este punto de partida, pero llego a conclusiones distintas al aplicar y valorar estos criterios.

1. Es indiscutible que la Ley 1968/1975 sobre las «Contravenciones Administrativas» efectuó una «des-penalización» de diversas infracciones menores al suprimirlas del Código Penal y crear un sistema para castigarlas con multas impuestas por autoridades administrativas. La resolución administrativa solamente es definitiva si el interesado no recurre ante un tribunal; y la exclusión total de una resolución judicial se opondría al sistema constitucional alemán.

Semejante «despenalización» implica, a la vez, postulados básicos sobre el ámbito del Derecho penal y consideraciones de orden práctico. Uno de sus objetivos fundamentales es mejorar la situación del individuo al eliminar cualquier juicio moral y los inconvenientes habitualmente unidos al procedimiento penal. Al mismo tiempo, se alivia la excesiva carga que pesa sobre los tribunales de esta naturaleza que conocen de un gran número -hoy en día millones- de infracciones menores, lo cual responde al interés del Estado y de la sociedad y a la eficacia del sistema judicial.

Las implicaciones y consecuencias prácticas del nuevo sistema se describen en la sentencia; y no es necesario repetirlas ahora con detalle. Corresponde a la autoridad administrativa la imposición de la multa; los tribunales solamente resuelven y concluyen el asunto, si el autor de la infracción interpone un recurso; y pueden, al resolver, anular la multa, reducirla o -con ciertos requisitos- elevar el importe. Los tribunales penales ordinarios son los competentes (si el autor de la infracción recurre ante ellos) para conocer de estas infracciones leves, y aplican, por analogía, una gran parte del Código de Procedimiento penal, situación que se explica, evidentemente, por razones prácticas, puesto que ningún otro tribunal estaría más capacitado para apreciar las sanciones que merecen las contravenciones, en los asuntos verdaderamente penales, los mismos tribunales pueden imponer penas de prisión, mientras que la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas» no se lo permite; y la compulsión sobre la persona sólo es

posible si el interesado no ha pagado la multa ni ha probado su insolvencia.

No se ha discutido nunca que este sistema pretende diferenciar, de una parte, las cuestiones y acusaciones penales y, de otra, las «contravenciones administrativas». El sistema alemán concuerda con las modernas orientaciones en muchos países, y la «despenalización» también es, en sus distintos aspectos, uno de los temas que se discuten en el Consejo de Europa.

2. Acepto, de acuerdo con la sentencia y la jurisprudencia sentada por el Tribunal, que la calificación de algunos conceptos y procedimientos por el Derecho nacional no puede ser decisiva. La autonomía del Convenio y de sus preceptos excluye cualquier calificación unilateral que no pueda ser revisada. Lo dicho no supone, sin embargo, que la calificación nacional carezca de importancia. La tarea que hay que afrontar es difícil y delicada: trazar el límite entre la calificación por el sistema jurídico nacional y el margen nacional de apreciación, de una parte, y la autonomía de los preceptos del Convenio, por otra.

A este respecto hay que decir, ante todo, que el temor de que la «despenalización», en el sentido de que se trata, pueda implicar la falta de aplicación del artículo 6 del Convenio en casi todos los casos sujetos a él en la actualidad, carece del mínimo fundamento. Se trata únicamente de averiguar si se pueden eliminar algunas infracciones leves del ámbito del Derecho penal y de las acusaciones en esta materia, sin perjuicio de la fiscalización final por los órganos del Convenio.

Tampoco puede ser decisivo el hecho de que se hayan considerado, en otros tiempos, algunos actos u omisiones como «penales», especialmente en la época de la redacción y de la entrada en vigor del Convenio. El Tribunal, con sólidos argumentos y reiteradamente, ha interpretado progresivamente el Convenio, teniendo en cuenta los cambios producidos en la sociedad y en la opinión pública. En el caso Dudgeon entendió que un comportamiento sexual anteriormente punible, según el Derecho penal de todos los Estados, no se podía calificar como penal y punible en un medio social determinado. Las transformaciones sociales y las concepciones variables del orden público se deben también tener en cuenta en otros ámbitos del mismo o parecido interés. El Tribunal y la Comisión deben seguir con atención estos cambios.

Por último, el hecho de que algunas acciones u omisiones se sigan considerando como penales en unos Estados y no en otros, no puede continuar siendo decisivo. Por su propia esencia, el «margen de apreciación» y el Derecho limitado de calificación unilateral que poseen los Estados implican diferencias que hay que tener en cuenta también al aplicar el Convenio.

Por consiguiente, el verdadero problema, a mi entender, consiste en esto: ¿Constituye la «despenalización» de que se trata un legítimo ejercicio de la facultad nacional de calificación? ¿Está de acuerdo con el objeto y el propósito del artículo 6 del Convenio? Contesto afirmativamente. Sería muy difícil considerar injustificadas u ocultas las razones que han llevado a suprimir algunas infracciones leves del imperio del Derecho penal y a establecer para ellas sanciones y procedimientos especiales. ¿Puede decirse verdaderamente que el objeto y el propósito del artículo 6 del Convenio exigen, para las infracciones leves a las reglas de la circulación en la carretera y otras análogas sin ninguna gravedad, las mismas garantías (incluida la asistencia gratuita de un intérprete) que las que son indispensables en los asuntos indiscutiblemente penales? No lo creo así.

Por estos motivos, «la naturaleza de la infracción de que se trate -segundo criterio para la existencia de la acusación en materia penal- no excluye ni sustituye a la calificación nacional; y no justifica la conclusión de que el artículo 6.3.e) del Convenio es aplicable y fue violado».

3. Es indiscutible que «el grado de severidad de la sanción» fue mínimo en este caso y no

afecta a las conclusiones anteriores.

(Comentario y traducción: José María Tejera Victory)

ANEXO

Opinión de la Comisión Europea de Derechos Humanos

(Formulada en el informe de la Comisión de 12 de mayo de 1982)

Caso Öztürk

OPINIÓN DE LA COMISIÓN

CUESTIÓN LITIGIOSA

51. En este caso, se discute la cuestión siguiente:

En el procedimiento previsto por la Ley sobre las «Controversiones Administrativas», con ocasión de una infracción de la Ley sobre la Circulación en la Carretera, el demandante fue «acusado» (en el texto inglés: «Charged with a criminal offence»; y en el francés: «accusé») en el sentido del artículo 6.3 del Convenio, imponiéndole la obligación de pagar los gastos de intérprete, en posible oposición con el apartado e) de dicho precepto.

52. El artículo 6.3.e) dispone:

«Todo acusado tiene derecho a:

(...) a ser asistido gratuitamente por un intérprete si no comprende o no habla la lengua empleada en la audiencia.»

La Comisión ha examinado, primeramente, las disposiciones de la legislación alemana que regulan el pago de las costas en el procedimiento de multa («Geldbusse»):

- Artículo 109 de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas »:

El interesado tiene que pagar las costas del procedimiento cuando desista de su oposición o ésta es desestimada.

- Artículo 46.1 de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas »:

En el procedimiento sobre multas se aplican por analogía los preceptos del Derecho común que regulan el procedimiento penal («Strafprozessordnung»), el Código Judicial («Gerichtsverfassungsgesetz»), y la Ley sobre los Tribunales de Menores («Jugendgerichtsgesetz»).

- artículo 185.1, primer párrafo, del Código Judicial :

Cuando en el procedimiento ante el Tribunal participen personas que no conozcan la lengua alemana se utilizará un intérprete. No obstante, la Ley exceptúa de la obligación de recurrir a un intérprete cuando todos los participantes conocen la lengua extranjera (artículo 185.2 de dicho Código).

- Artículo 464.a).1, primer apartado, del Código de Procedimiento penal:

Las costas del procedimiento se componen de los honorarios y de los gastos de la Hacienda pública. Estos últimos se enumeran en la Ley sobre Costas Judiciales («Gerichtskostengesetz»), la cual se remite a la Ley sobre Indemnización de los Testigos y Peritos («Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen»).

- Artículo 17.2 de la Ley sobre Indemnización de Testigos y Peritos :

Se indemniza a los intérpretes en la misma forma que a los peritos.

La Comisión observa que estas disposiciones legales fueron también aplicadas por los tribunales alemanes en los casos Luedicke, Belkacem y Koç.

En el intermedio, después de pronunciar el Tribunal Europeo de Derechos Humanos su sentencia en el caso de los demandantes antes citados, el 28 de noviembre de 1978 , el legislador alemán modificó la Ley sobre las Costas Judiciales por otra de fecha de 18 de julio de 1980, que entró en vigor el 1 de enero de 1981.

El núm. 1904 del anexo I a dicha Ley, que contiene la relación de costas, establece que los gastos reclamados se calculaban con arreglo a la Ley sobre la Indemnización de los Testigos y Peritos. Se exceptúan, no obstante, los gastos de intérprete y de traductor que se produzcan en un procedimiento penal.

Por una circular de 8 de marzo de 1979, el Ministro Federal de Justicia había informado ya a las autoridades judiciales competentes que, como el procedimiento sobre una multa («Geldbusse») no debía considerarse como un procedimiento penal, los gastos de intérprete no tenían que ser reembolsados.

Desde entonces, los tribunales alemanes no han interpretado y aplicado de manera uniforme dichas disposiciones en lo que se refiere a los gastos de intérprete en los procedimientos sobre multas.

53. Según el Gobierno, el artículo 6.3.e) no es aplicable en este caso, puesto que el procedimiento sobre multas incoado contra el demandante no depende del Derecho «penal». El demandante impugna esta apreciación. Por tanto, la Comisión debe examinar la situación del demandante, teniendo en cuenta la legislación en vigor, a la vista del objeto y de la finalidad del artículo 6 del Convenio, y determinar si el interesado era un «acusado» en el sentido de este precepto.

54. La Comisión se remite, ante todo, a su resolución de 24 de septiembre de 1963 sobre la admisibilidad de la demanda núm. 1169/61 (Anuario del Convenio, vol. 6, págs. 521-591) donde aplicó el artículo 6 del Convenio a un procedimiento sometido a la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas ».

En dicho asunto, el demandante alegaba especialmente que se había violado el artículo 6 del Convenio. La Comisión rechazó esta parte de la demanda por evidente falta de fundamentos. En su resolución no examinó en qué medida el procedimiento de que se trataba se diferenciaba del procedimiento penal stricto sensu, porque el Gobierno alemán no había suscitado esta cuestión en sus observaciones sobre la admisibilidad.

En consecuencia, entiende la Comisión que no puede invocarse dicha resolución como un precedente para el caso presente.

55. La distinción entre los actos que constituyen «infracciones penales» y los que, aun siendo opuestos a la ley, se someten a sanciones de otra naturaleza, depende del ordenamiento jurídico de los Estados partes en el Convenio. En Derecho alemán, las infracciones a que se refiere la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas» no dependen del Derecho penal. Sin embargo, el concepto de «acusado» no se puede interpretar refiriéndose únicamente al Derecho interno del Estado demandado. La Comisión recuerda que el problema de la «autonomía» de los términos utilizados en el Convenio en relación con el sentido que tienen en Derecho interno se ha planteado en varias ocasiones ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal ha confirmado crecientemente en jurisprudencia a este respecto en la sentencia dictada el 26 de marzo de 1982 en el caso Adolf. En ella se declara que los conceptos de «acusación en materia penal» («accusation en matière pénale»; «criminal charge», art. 6.1), «acusado de una infracción y «acusado» («accusé d'une infraction» y «accusé»; «charged with a criminal offence»; art. 6.2 y 3), deben entenderse con un alcance «autónomo» en el contexto del Convenio y no atendiendo a su sentido en el Derecho interno. El Tribunal añade que, ciertamente, se tiene en cuenta la legislación del Estado demandado, pero como un mero punto de partida para determinar si el demandante fue «acusado de una infracción». La importancia que tiene el derecho a un proceso justo en una sociedad democrática apoya la concepción «material» y no «formal» de la «acusación» a que se refiere el artículo 6 (sentencia en el caso Adolf, antes citada, apartado 30, y referencias complementarias).

56. En la sentencia en el caso Engel y otros (de fecha 8 de junio de 1976, Serie A, núm. 22, apartado 82), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estableció tres criterios para determinar si, en el ámbito del servicio militar, un procedimiento que es, evidentemente, disciplinario se introduce en el penal y tiene, en su virtud, que sujetarse a las garantías del artículo 6. Estos criterios son:

1. Si el texto que define la infracción inculpada pertenece, según el ordenamiento jurídico del Estado demandado, al Derecho penal, al Derecho disciplinario o a los dos al mismo tiempo.

2. La propia naturaleza de la infracción.

3. La gravedad de la sanción que se expone a sufrir el interesado.

La Comisión ha aplicado desde entonces estos mismos criterios al ámbito de la disciplina penitenciaria en el caso Kiss contra el Reino Unido (demanda número 6244/73, Resoluciones e Informes, núm. 7, pág. 55; véase también J. J. Campbell contra el Reino Unido, demanda núm. 7819/77, Resoluciones e Informes, número 14, pág. 186).

57. Los casos que se han citado se referían a infracciones a la disciplina, al orden interno o a la buena conducta en las Fuerzas Armadas o en las cárceles, es decir, en situaciones en las que los interesados estaban en una especial relación de dependencia que les sometía a determinados deberes y obligaciones.

El caso presente no tiene esta característica. La reglamentación de que se trata tiene como finalidad la de proteger el interés público. Hay que examinar, por tanto, si existen razones suficientes para excluir las infracciones administrativas del campo del Derecho penal y, en consecuencia, para que les sean aplicables las garantías del artículo 6 del Convenio. La Comisión estudiará esta cuestión utilizando los tres criterios que se han indicado.

58. En la República Federal de Alemania se ha intentado desde hace mucho tiempo, partiendo de la consideración moral de la infracción, distinguir las «contravenciones administrativas» de

las infracciones penales. Hay que reconocer que estos intentos no han llevado a resultados convincentes, debido a que la línea de separación entre lo «penal» y lo no «penal» depende de la apreciación moral de una conducta humana en un orden social dado (a mayor abundamiento, el Derecho alemán considera a la vez infracciones similares como infracciones penales y como «contravenciones administrativas». A este respecto, la Comisión se remite al artículo 24.a) de la Ley sobre la Circulación en la Carretera que castiga la conducción en estado de embriaguez y tiene naturaleza subsidiaria en relación a los preceptos del Código Penal sobre el mismo punto, a saber, los artículos 316 , 315.c), apartado 1, núm. 1.a).

Por consiguiente, sólo cabe hacer una diferenciación cuantitativa entre infracciones penales y «contravenciones administrativas» en efecto, las últimas afectan con menor gravedad a los intereses protegidos por la ley y tienen consecuencias más limitadas, puesto que sus autores sólo quedan sujetos a multas desprovistas de sanciones «penales», como las multas penales o la prisión.

59. Todos los Estados contratantes se enfrentan con el problema de la represión eficaz y adecuada de un gran número de infracciones leves de diversos preceptos legales. Las soluciones dadas a este respecto, a nivel nacional, implican la creación de diferentes categorías de «delitos y contravenciones».

La cuestión de la posible aplicación del artículo 6 del Convenio a algunas contravenciones leves se ha planteado ya en varias ocasiones ante la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, especialmente en los casos Deweer y Adolf. Los órganos del Convenio entendieron que el artículo 6 se aplicaba también a los procedimientos por infracciones leves.

60. La República Federal de Alemania ha escogido una manera diferente de reprimir las infracciones leves. Esta creciente evolución legislativa ha consistido especialmente en sustituir por «contravenciones administrativas», sancionadas solamente con multas, algunas infracciones leves sometidas al Código Penal («Übertretungen»), es decir, a la sazón la clase inferior de las contravenciones penales que se castigaban con seis semanas de prisión o multa de 500 DM. Dicha evolución empezó con la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas» («Einführungsgesetz zum Ordnungswidrigkeitengesetz») de 24 de mayo de 1968 (BGBl I, núm. 503), que pretendía despenalizar las contravenciones, especialmente las contravenciones del Código de la Carretera.

La Ley de Introducción al Código Penal («Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch») de 2 de mayo de 1974 (BGBl I, núm. 469) eliminó del Código Penal varios preceptos sobre las contravenciones leves y no los sustituyó por otros. Algunos se incorporaron a la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas» (arts. 111 a 128), y otros se convirtieron en preceptos de Derecho penal más severos.

La Ley sobre las «Contravenciones Administrativas» se divide en tres partes y comprende disposiciones de fondo y disposiciones de procedimiento. La primera parte (artículo 1 al 34) corresponde a la parte general del Código Penal y su redacción es parecida a la de los preceptos de la parte correspondiente del Código. En ella se fijan las condiciones básicas de las actuaciones (arts. 1 al 16), las consecuencias jurídicas de las «contravenciones administrativas» (arts. 17 al 30) y los plazos de prescripción (arts. 31 al 34). La segunda parte (arts. 35 al 110) contiene preceptos sobre el procedimiento para la imposición de multas que se diferencia, en ciertos puntos fundamentales, del procedimiento penal pese a que, con arreglo al artículo 46.1, se aplican por analogía los preceptos del Código de Procedimiento Penal , del Código Judicial y de la Ley sobre los Tribunales de Menores. Las diferencias entre el procedimiento por «contravenciones administrativas» y por las que están sujetas al Código de Procedimiento penal, se resumen como sigue:

- imposibilidad de que un particular exija las actuaciones penales (art. 46.3);
- la actuación en las «contravenciones administrativas» depende de las facultades discrecionales («pflichtgemässes») de la administración (art. 47);
- posibilidad de resolver sin audiencia sobre la oposición, cuando ni el interesado ni el Ministerio Fiscal se oponen a ello (art. 72);
- el Ministerio Fiscal no tiene obligación de participar en la audiencia (art. 75) (pero puede hacerlo si lo considera necesario);
- posibilidad de limitar la práctica de la prueba (artículo 77).

Dichas diferencias parten de la idea de que, cuando se trate de una infracción penal, la instrucción debe desarrollarse con mayor cuidado y con mayor alcance que cuando el procedimiento se refiere a una «contravención administrativa».

La tercera parte de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas» comprende determinadas infracciones que no figuran en otros textos.

61. Se plantea la cuestión de si existe una distinción que justifique que las disposiciones alemanas sobre «contravenciones administrativas» se sustraigan a las garantías del artículo 6 del Convenio.

La «contravención administrativa» tiene la especialidad de la sanción prevista: sólo se impone al infractor una multa. A tenor de la Ley sobre la Circulación por Carretera, esta multa no puede exceder de 1.000 DM, salvo tres excepciones en las que la multa alcanza 10.000 DM (ver art. 23), 3.000 DM [ver art. 24.a)] ó 5.000 DM [ver art. 24.b) de la Ley].

Por otra parte, las multas, especialmente en la categoría inferior -y esto es lo que las diferencia de las multas penales-, se determinan con independencia de la situación económica del interesado y se imponen, con frecuencia, según una relación.

Por lo general, esta clase de sanciones no implica un perjuicio considerable. Sin embargo, esta circunstancia no es decisiva para la posible aplicación del artículo 6, con independencia de que, a tenor de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas », pueden imponerse multas muy elevadas: hasta 10.000 DM en virtud del artículo 41.2 de la Ley sobre los Explosivos («Sprengstoffgesetz») y del artículo 28.3 de la Ley sobre los Restaurantes («Gaststättengesetz»), hasta 50.000 DM según el artículo 405 de la Ley sobre las Acciones («Aktiengesetz»), e incluso 100.000 DM conforme al artículo 18 de la Ley para Regular el Tratamiento de los Residuos («Abfallbeseitigungsgesetz»). Además, el artículo 17.4 de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas » dispone que la multa debe sobrepasar la ventaja económica que el infractor ha obtenido con su infracción y si este importe excede de la pena máxima prevista por la ley, puede aumentarse la pena.

62. En Derecho alemán, el pago de una multa impuesta en virtud de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas» no se considera como una «pena». En consecuencia, no puede tenerse en cuenta al examinar otras «contravenciones administrativas» y no figura en el Registro de Antecedentes Penales, Registro Central Federal en Berlín. Sin embargo, cuando se trata de infracciones a la Ley sobre la Circulación en Carretera, la infracción se anota en el Registro Central de la Circulación por Carretera en Fleusburg. Con el nombre del infractor se inscribe un determinado número de puntos según la importancia de la infracción; y si el

interesado reúne un determinado número de puntos dentro de un período, las autoridades administrativas pueden retirarle su permiso de conducir, bien durante un período de uno a tres meses (art. 25 de la Ley sobre la Circulación en Carretera), bien definitivamente, según el artículo 15.b) del Reglamento de Circulación por Carretera («Strassenverkehrs-Zubassung-sordnung»). Además, el automóvil puede confiscarse en virtud del artículo 21.3 de la Ley sobre la Circulación en Carretera .

Según la Comisión, hay que considerar estas medidas como un elemento accesorio de la multa que puede tener repercusiones graves en la vida del interesado.

63. La Comisión se remite después al artículo 96 de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas » que prevé que el Tribunal puede ordenar la compulsión sobre las personas si:

- no se paga la multa total o parcialmente;
- el interesado no prueba su insolvencia;
- se ha informado al interesado de la posibilidad de someterla a la compulsión personal, y
- no hay nada que ponga de manifiesto que el infractor es insolvente.

Los apartados 2 y 3 de este precepto dicen así:

«Cuando el interesado, por su situación económica no pueda pagar inmediatamente el importe de la multa, el Tribunal o las autoridades a los que corresponda la aplicación de la sanción podrán conceder facilidades de pago. Si se hubiese dictado una orden de detención, quedará sin efecto.

La duración de la compulsión personal por una multa no podrá exceder de seis semanas, o de tres meses, si se han impuesto varias multas en la misma resolución. La duración de la detención se determina por días, según la suma debida, y puede reducirse pero no alargarse. La compulsión personal sólo puede ordenarse una vez por una misma suma.»

En virtud del artículo 97.1 de la Ley, la compulsión personal se aplica según las normas del Código alemán de Procedimiento penal. Se aplican a los jóvenes preceptos especiales.

El Gobierno ha alegado que se ordena la compulsión personal en 170.000 ó 200.000 casos por año, pero que sólo se aplica en el 1 por 100 de los casos. La Comisión señala, como lo ha hecho el Gobierno, que la compulsión personal no es una detención punitiva ni tiene la naturaleza de una «pena de privación de libertad». Esta detención está permitida por el artículo 5.1.b) del Convenio. La Comisión pone de manifiesto que, en el ordenamiento jurídico alemán, la compulsión corporal se prevé también, especialmente en materia civil (art. 888 del Código de Procedimiento civil) y en materia penal (art. 70.2 del Código de Procedimiento penal) cuando un testigo se niega a declarar. Lo cual no obsta a que, de hecho, la multa impuesta en virtud de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas» pueda tener, como consecuencia, la privación de la libertad.

64. Aunque los reconocimientos corporales están prohibidos en el procedimiento sobre multas, el artículo 46.4 de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas » prevé, sin embargo, la posibilidad de hacer un análisis de sangre. Este puede ser el caso de una persona que conduzca un automóvil en estado de embriaguez, incluso sin haber cometido ninguna infracción al conducir.

65. Estos factores llevan a la Comisión a la conclusión de que las «contravenciones administrativas» son penales por su naturaleza, incluso si en el ordenamiento jurídico alemán no dependen del Derecho penal. Entre las «contravenciones administrativas» y las infracciones penales no hay diferencias fundamentales que justifiquen sustraer las primeras al alcance del artículo 6 del Convenio.

La Comisión, lejos de criticar los esfuerzos que hace el legislador alemán para despenalizar las infracciones a la Ley sobre la Circulación en la Carretera, entiende que su conclusión no supone volver a penalizar las «contravenciones administrativas», como sostiene el Gobierno. Por otra parte, la clasificación de estas infracciones en el Derecho no penal, en el ámbito nacional, no sería efectuada por la aplicación de las garantías del artículo 6.3.e) del Convenio a los procedimientos correspondientes.

Cuando las infracciones a la Ley sobre la Circulación en la Carretera dependían todavía del Código Penal alemán, su gran número aumentaba mucho la carga de trabajo de los tribunales penales. Precisamente, Para remediar esta situación, el legislador alemán suprimió del Código Penal estas infracciones caracterizadas por su número, su naturaleza menor y la levedad de las sanciones.

Sin embargo, en el sistema jurídico alemán, las «contravenciones administrativas» quedan próximas al Derecho penal, especialmente por las razones siguientes:

- el artículo 46 de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas » se remite a las disposiciones que regulan el procedimiento penal;

- con arreglo al artículo 81 de la Ley sobre las «Infracciones Administrativas », el procedimiento sobre una multa puede convertirse en un procedimiento penal si los hechos de autos constituyen una infracción penal;

- conforme al art. 84.2 de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas », de resolución definitiva por la que termina el procedimiento sobre la multa, impide perseguir la misma infracción como penal; y

- según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal («Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht», volumen 27, págs. 18 y 32), las «contravenciones administrativas» dependen del Derecho penal en el sentido del artículo 74.1 de la Ley Fundamental , precepto que se refiere a la concurrencia de leyes.

En estas circunstancias, no se puede sostener que el artículo 6 del Convenio no es aplicable.

66. Por el contrario, y como se ha visto acaece en el procedimiento penal, las garantías de un proceso justo se cumplen, en principio, en el procedimiento sobre una «contravención administrativa». Así, resulta de las siguientes consideraciones:

En el caso de las «contravenciones administrativas», el procedimiento que, en el 90 por 100 de los casos, se refiere a infracciones de la Ley sobre la Circulación en la Carretera, se caracteriza por una investigación sumaria sobre los hechos, de manera que el procedimiento sea rápido y sin formalidades inútiles. En las actuaciones contra los autores de las «contravenciones administrativas» no se permiten el internamiento en un establecimiento, la detención, la prisión preventiva y la interceptación de la correspondencia postal y telegráfica, y las peticiones de información sobre los hechos protegidos por el secreto de las telecomunicaciones.

Por lo demás, las posibilidades de embargo y de registros se rigen por el principio de proporcionalidad.

A diferencia del artículo 163.e) del Código de Procedimiento penal, no es obligatorio el interrogatorio del interesado. En cambio, tiene el derecho de declarar.

Contrariamente a las diligencias judiciales, las actuaciones por «contravenciones administrativas» dependen de las facultades discrecionales («pflichtgemässes») de la administración (art. 47 de la Ley sobre las «Infracciones Administrativas »).

Además, el interesado tiene derecho a un proceso justo ante un tribunal y durante el procedimiento puede pedir el recibimiento a prueba. Si las pruebas son insuficientes se le absolverá, puesto que los principios de la presunción de inocencia y, en caso de duda, en favor del inculpado, forman parte del procedimiento contra él autor de una «contravención administrativa».

En contra de lo que sucede en el Derecho disciplinario, el principio de la legalidad de la pena «nulla poena sine lege», se consigna por el artículo 3 de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas ».

El procedimiento ante el Tribunal cantonal es público. El interesado debe ser informado de la infracción que se le imputa, tiene el derecho de disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para preparar su defensa y el de ser asistido por un abogado. Tiene también el derecho de interrogar, o de hacer que se interroge, a los testigos. Puede, además, ser asistido por un abogado desde el procedimiento de investigación ante la administración (art. 60 de la Ley sobre las «Contravenciones Administrativas »).

La Comisión se remite además a una resolución del Tribunal de Apelación («Oberlandesgericht») de Hamm, de fecha 13 de diciembre de 1979, en la que se debía decidir si, en un procedimiento sobre una «contravención administrativa» se debía aplazar o convocar para otra fecha la vista debido a la imposibilidad de que asistiera el abogado. El Tribunal declaró que la cuestión debía resolverse teniendo en cuenta el principio del proceso justo (véase Gohler, Neue Zeitschrift für Strafrecht, 1981, pág. 56).

67. La Comisión observa que en el procedimiento sobre las «contravenciones administrativas», el único punto que se opone a las garantías de un proceso justo es el pago de los gastos de intérprete. No se puede entender que esta excepción signifique que el legislador alemán no tenía el propósito de aplicar el artículo 6 del Convenio al procedimiento de que se trata. La Comisión recuerda, a este respecto, que, en el caso Luedicke, Belkacem y Koç, el Gobierno demandado opinaba que el Convenio no garantizaba la indemnidad definitiva por los gastos de intérprete. La Comisión entiende que, en el caso presente, el motivo invocado por el Gobierno no es suficiente para excluir del procedimiento sobre las «contravenciones administrativas» el derecho de asistencia gratuita por un intérprete, como está previsto en el artículo 6.3.e) del Convenio.

68. La Comisión, si hiciese suyo el criterio del Gobierno demandado, no solamente tendría que eliminar el procedimiento sobre las «contravenciones administrativas» del ámbito de aplicación del artículo 6.3.e), sino también de la totalidad de las garantías de un proceso justo y, especialmente, del derecho de que su causa sea justa y públicamente por un tribunal independiente e imparcial, la presunción de inocencia y el derecho a tener un defensor. Todo esto, sin embargo, se opondría al propósito del legislador alemán, el cual, evidentemente, se ha cuidado de conceder el derecho a un procedimiento justo a cualquier persona, sin

excepción, acusada de una «contravención administrativa».

69. Por último, la Comisión destaca el hecho de que, en el momento en que el Convenio fue aplicable a la República Federal de Alemania, el artículo 6 se aplicó, evidentemente, a las infracciones menores, como la de la Ley sobre la Circulación en la Carretera de la que se trata en este caso. Seguir el criterio del Gobierno demandado sería tanto como conceder a los Gobiernos la libertad de dejar fuera de la protección del artículo 6 una amplia clase de infracciones sin necesidad de modificar sustancialmente las sanciones en que se hubiese incurrido. La Comisión se remite, en este contexto, a la sentencia dictada en el caso *Adolf*, que también se refería a la aplicación del artículo 6, en relación con un intento de «despenalización», y en el cual el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que el artículo 6 no distingue entre infracciones penales no punibles o no castigadas y las restantes.

Conclusión

70. En virtud de estos fundamentos, la Comisión opina, por ocho votos contra cuatro, que el artículo 6.3.e) del Convenio es aplicable al procedimiento de que se trata y, por ocho votos contra cuatro, que se ha violado en este caso el mencionado precepto.

Firmado: C. A. Norgaard, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO

VOTO PARTICULAR DISCREPANTE DEL SEÑOR SPERDUTI

1. La cuestión principal que hay que resolver en el caso *Öztürk* contra la República Federal de Alemania es si el demandante tenía o no tenía, en relación al Convenio, la condición de acusado, en dicha República, de una infracción penal, condición que le había permitido reclamar el derecho a la asistencia «gratuita» de un intérprete en el procedimiento ante el Tribunal de Distrito («Amtsgericht» de Heilbronn, derecho que el artículo 3.e) reconoce a todo «acusado» de una infracción penal si no comprende o no habla la lengua utilizada en el juicio. El demandante, que, por su oposición a la resolución de las autoridades administrativas imponiéndole una multa («Bussgeldbescheid»), había promovido el procedimiento judicial ante dicho Tribunal, retiró inmediatamente su oposición, lo cual produjo a la vez el término del proceso y la confirmación de la obligación de pagar la multa. El demandante se queja de que se hayan incluido los gastos del intérprete en las costas del procedimiento, que son de su cuenta en virtud de los pertinentes preceptos de la ley alemana [art. 464.a) de la «Strafprozessordnung», en relación con el art. 46 de la «Ordnungswidrigkeitengesetz»]. Dice que fue acusado de una infracción en materia penal y que por tanto se le debió facilitar la asistencia de un intérprete gratuitamente.

2. Hay que llamar la atención, ante todo, sobre la filosofía jurídica que subyace en el artículo 6 y que puede expresarse, utilizando un término inglés, hablando de la «rule of law» (imperio o gobierno de la ley, norma de Derecho). Los Estados que son parte en el Convenio conservan una amplia libertad para la regulación de los «derechos y obligaciones de naturaleza civil» y de los deberes cuya infracción constituye un delito. Pero el orden jurídico exige fundamentalmente -exigencia que pretende el artículo 6- que la resolución de los litigios civiles y los fallos que se dicten sobre las acusaciones que se formulen en el ámbito penal estén rodeados de las garantías jurídicas adecuadas. En este punto no cabe hablar de libertad de los Estados: tienen que asegurar que la justicia se administre en total conformidad con el Convenio.

Por lo que se refiere a la libertad que, en principio, tienen los Estados para definir como

punibles determinadas conductas humanas, se recordará que así resulta claramente de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal destaca el papel de los Estados como «custodios del interés público», papel que tiene muy en cuenta el Convenio, que les deja en libertad para definir como infracción penal las acciones u omisiones que no constituyen el ejercicio normal de uno de los derechos que ampara. Así resulta, concretamente, de su artículo 7. Semejante elección, que produce, como consecuencia, que sean aplicables los artículos 6 y 7, queda fuera, en principio, de la fiscalización del Tribunal (sentencia de 8 de junio de 1976 en el caso Engel y otros, Serie A, núm. 22, apartado 81).

3. No obstante, el hecho de que la Ley de un Estado no califique como penales determinadas infracciones que, por lo demás, sanciona, no debe llevar a la conclusión de que no sea aplicable el artículo 6, por lo menos en lo que dispone sobre las acusaciones en «materia penal», en el caso de que se acuse a una persona de haber cometido tales infracciones. En efecto, se debe examinar si la elección por el legislador del Estado de una calificación que no sea penal es meramente formal y no se debe a la falta de los factores que son decisivos para la definición del ámbito penal. Esta fiscalización viene exigida por la concepción de la «rule of law», considerada en el terreno de los conceptos, que pretende que las garantías del proceso justo se ajusten a la verdadera naturaleza de los asuntos. Sigue esta concepción el Tribunal Europeo en la sentencia antes citada de 8 de junio de 1976, al destacar especialmente la importancia que tienen, para determinar si un acto es de naturaleza penal, «la gravedad de la sanción que puede sufrir el interesado». Y así, añade concretamente, «en una sociedad sometida al Derecho pertenecen a la materia penal las privaciones de libertad que se puedan imponer como castigo» (apartado 82 de la sentencia).

4. Ciertamente, la cuestión de la «autonomía» del concepto de «materia penal» en el marco del Convenio tiene que considerarse razonablemente. Este concepto debe determinarse «a la luz del denominador común de las respectivas legislaciones de los distintos Estados contratantes» (sentencia del Tribunal citada antes), pero no incide en la libertad de que disfrutaran los Estados para determinar por sí mismos, cumpliendo su misión de custodios del interés público, tanto las obligaciones que consideran que deben imponer a quienes dependen de su jurisdicción como las sanciones en que pueden incurrir los infractores. La función de este concepto en el contexto del artículo 6 consiste en proteger la misión y la finalidad de la buena administración de justicia en un aspecto específico. En efecto, este concepto actúa así: lleva a que se considere cumplida la premisa de la aplicabilidad de lo que dispone dicho artículo sobre el proceso justo en materia penal, a saber: la existencia de acusación en esta materia, incluso cuando la acusación, dirigida contra una persona, no puede entenderse dependiente de la materia penal en el Estado afectado, en el supuesto, sin embargo, en que, teniendo en cuenta la doctrina fundamental del orden jurídico que forma parte del «patrimonio común» -como señala el preámbulo del Convenio- de los Estados europeos, la infracción de que se trate, por su naturaleza, exija que el acusado pueda beneficiarse de todas las garantías de dicho proceso.

5. Continuemos nuestro razonamiento. Los límites de la facultad que tiene los órganos del Convenio para ajustar estas definiciones, en la forma que antes se ha expuesto, son evidentes. En las infracciones pecuniarias, cuya menor incidencia en relación con los valores sociales no justifica -salvo alternativamente- la imposición de sanciones privativas de libertad, los Estados contratantes conservan su libertad de calificar estas infracciones como entienden que deben hacerlo y según los criterios que prefieran. La gran variedad de las sanciones pecuniarias incluidas, según las leyes que las establecen en los distintos órdenes jurídicos internos, tanto en el ámbito penal como en el administrativo, se traduce en la falta de criterios sustanciales y rígidos, de diferenciación y clasificación. Se podría incurrir en la arbitrariedad si se intentara llenar este vacío buscando criterios que no se deducen de las instituciones jurídicas de los Estados que son partes en el Convenio.

6. Cuestión distinta es averiguar si existen tendencias uniformes en los diferentes países en las técnicas jurídicas empleadas para dar forma legal a la elección para clasificar las infracciones susceptibles de sanciones pecuniarias en infracciones que dependen, según los casos, del ámbito penal o del administrativo.

Se observa, a este respecto, lo siguiente: La orden de pagar el importe de la sanción pecuniaria procede, cuando se trata de una sanción penal, de la autoridad judicial al terminar el procedimiento de la misma naturaleza sobre los hechos y sobre las pruebas propuestas por la acusación y por la defensa. El acusado puede librarse de la condena pagando, dentro de un plazo determinado, una suma de dinero fijada con arreglo a criterios concretos. Por ejemplo, en virtud del artículo 163 del Código Penal italiano, «en las contravenciones para las que la ley se limita a establecer la pena de multa, el infractor puede pagar, antes del comienzo del juicio oral o antes de la sentencia de condena, la suma de dinero correspondiente al tercio del máximo de la pena prevista por la ley para la contravención cometida, más las costas del procedimiento. El pago extingue la infracción».

En cambio, la orden de pagar el importe de la sanción administrativa la da la propia autoridad administrativa a la vista del acta de comprobación de la infracción y, según la ley italiana, después de haber oído a los interesados si éstos lo piden. En principio se admite también el pago anticipado, pago que corresponde a la «obligazione» voluntaria en las contravenciones. El procedimiento puede continuar en la vía judicial, según el principio de que contra los actos de la Administración pública que afectan al Derecho de la persona siempre se puede acudir a la protección judicial. En efecto, la persona a la que se ha impuesto una sanción administrativa puede oponerse siempre al requerimiento del pago en los plazos y en la forma que la ley prevé. Después de la vista, y en cualquier otro período del procedimiento, el tribunal que conozca del asunto puede rechazar la oposición, con condena en costas, o estimarla, anulando en todo o en parte la orden de la autoridad administrativa, o modificar ésta parcialmente.

7. Hay que poner también de manifiesto la tendencia moderna a despenalizar las infracciones menores, especialmente sustituyendo la sanción penal de la «multa» por una sanción calificada como «administrativa», aunque esta última tenga también como objeto la obligación de pagar una suma de dinero al Estado. En la misma época de la «Ordnungswidrigkeitengesetz» de la República Federal de Alemania, Ley de 1968, el Parlamento italiano aprobó una ley por la que se modificaban los sistemas de sanciones en la circulación por carretera y los reglamentos locales. Esta Ley, de fecha 3 de mayo de 1967, empieza diciendo en su artículo primero: «No son infracciones penales y se sujetan a la sanción administrativa de pagar una suma de dinero las violaciones de las normas que después se establecen, cuando sólo se prevea en ellas la imposición de una multa». Recientemente se ha dictado otra ley en la misma línea, pero con un alcance mucho más amplio: la Ley de 24 de noviembre de 1981, número 689, titulada: «Modificaciones del ordenamiento penal».

8. Casi no hace falta añadir que la libertad que conservan los Estados contratantes para la calificación jurídica en sus leyes de determinadas infracciones debe entenderse también como libertad de regular en forma diferente estas mismas infracciones, pasando de un sistema de represión penal a otro de represión administrativa o incluso, como en el caso, sustituyendo este último por otro. No hay que confundir esta posibilidad con otra, sobre la cual llamaba la atención un eminente escritor italiano, profesor de Derecho administrativo de la Universidad de Roma, observando que una actuación, nacida «como (...) administrativa para la represión de un acto ilícito que aparece como administrativo «puede» llevar, una instrucción penal con una nueva calificación de lo ilícito como penal» (Giannini, Diritto amministrativo, II, Milán, 1970, pág. 1310). Sin duda, la posibilidad es razonablemente aceptable si quiere decir que determinada conducta, calificada al principio como acto ilícito administrativo, puede, al

aparecer otras circunstancias durante las actuaciones administrativas, exigir una nueva calificación, específicamente como acto ilícito penal, con la consecuencia de dar paso en adelante a una acusación que depende ya de la jurisdicción penal. Como quiera que sea, hay que señalar la compatibilidad con el sistema del Convenio de los cambios que puedan producirse en un Estado, en los sistemas represivos, tal como se ha dicho.

9. Lo argumentado quedaría incompleto si no se añadiese que las repercusiones de los actos de las autoridades administrativas en los derechos de naturaleza civil de una persona, especialmente la incidencia en el derecho de propiedad de la imposición de sanciones pecuniarias administrativas, autorizan a la persona afectada a reclamar, oponiéndose a estas medidas, el «derecho a un tribunal», que reconoce el artículo 6.1 del Convenio para cualquier controversia sobre derechos de naturaleza civil.

No es necesario reiterar detalladamente lo argumentado hace ya algún tiempo, con motivo de los procedimientos disciplinarios y con referencia al artículo 6 del Convenio. Hay una fórmula, ciertamente esclarecedora, empleada varias veces por el Tribunal Europeo, según el cual los términos franceses del artículo 6.1 del Convenio -«Contestations sur (des) droits de caractère civil» (litigios sobre derechos de naturaleza civil)- comprenden «cualquier procedimiento cuyo final es decisivo» para tales derechos. Hay que entender esta fórmula lógicamente, lo que supone que se incluye, entre otras, en la categoría jurídica que designan dichos términos cualquier controversia que se refiera a un procedimiento descrito, como sigue: después de comprobarse por un órgano de la Administración pública que se ha cometido una infracción, para la cual sólo se prevé en la ley una sanción pecuniaria y que se califica por esta misma ley como infracción administrativa, se instruye un procedimiento ante la autoridad administrativa competente, cuyo final es la imposición de dicha sanción. Sea que el interesado rechaza la realidad de los hechos en que se funda la autoridad administrativa para imponer la sanción, sea que impugne la conformidad con la ley, sobre tal o cual otro aspecto, de la sanción impuesta, entra en juego el derecho que reconoce el artículo 6.1 en lo que se refiere a la resolución de litigios en los que se ejerciten derechos de naturaleza civil.

10. En conclusión, puesto que la garantía del artículo 6 en su apartado 3.e) sólo se refiere, según la interpretación tanto literal como lógica de este precepto, al proceso justo en materia penal, mientras que el procedimiento judicial de que se trata en este caso no ha comprendido, en ningún momento, una acusación en «materia penal», hay que entender que la pretensión del demandante no tiene fundamento en el sistema de garantías establecido por dicho artículo del Convenio.

VOTO PARTICULAR DISCREPANTE DEL SEÑOR FROWEIN, APROBADO POR LOS SEÑORES JÖRUNDSSON, KIERNAN Y SOYER

1. El Convenio contiene en su artículo 6, apartados 1ª 3, garantías específicas aplicables a cualquier procedimiento que lleve a resolver sobre una «acusación en materia penal». Estas garantías son mucho más detalladas que las que figuran en el artículo 6.1 para los procedimientos judiciales sobre derechos de naturaleza civil. El Tribunal y la Comisión han declarado que, según los términos del Convenio, el concepto de «acusación en materia penal» es autónomo, y con razón la Comisión lo confirma (apartado 55). Sin embargo, para la clasificación en relación al Convenio la definición racional del procedimiento de que se trate debe ser siempre el punto de partida, lo que también concuerda con las resoluciones del Tribunal y de la Comisión (apartado 56). Ahora bien, la clasificación de las infracciones menores a las reglas de la circulación, de las que la Comisión ha de conocer aquí, es clara en Derecho alemán: no son actos penales.

2. La decisión del legislador alemán de «despenalizar» este sector es comprensible y

conforme con la tendencia general de la política penal contemporánea. En muchos países, los tribunales penales están, como los demás, sobrecargados de asuntos. Un procedimiento administrativo menos formal facilita la represión de las infracciones, más bien ligeras, de la ley. Esto permitiría también a los tribunales penales ocuparse mejor de la verdadera delincuencia, que aumenta, desgraciadamente, en la mayor parte de nuestros países. Por supuesto, a tenor del Convenio, el procedimiento administrativo no puede llevar nunca a sanciones típicamente penales, como, por ejemplo, una pena de prisión. Pero un procedimiento que puede terminar, a lo sumo, en una pena pecuniaria de 1.000 DM no se presenta como penal por su propia naturaleza. La Comisión sólo tiene, pues, que conocer del procedimiento que, en el caso Öztürk, había podido terminar con una multa de más de 60 DM, pero no hay motivo, en absoluto, para pensar que la multa se habría acercado, en su caso, a 1.000 DM si el interesado no hubiera desistido de su oposición.

3. Parece como si la Comisión hubiese estado influida, en cierto modo, por el hecho de que la ley establece un procedimiento análogo al del proceso penal habitual en el caso de que el interesado se haya opuesto («Einspruch») (apartados 67 y 68). Pero esta circunstancia no puede ser decisiva. El procedimiento, consecuencia de la oposición puede regularse de distintas maneras; puede, por ejemplo, ser lícito prever solamente el intercambio de observaciones escritas si el artículo 6 no se aplica al caso por su naturaleza. La resolución de celebrar una audiencia después de formularse la oposición no puede tenerse en cuenta para calificar la acusación como penal.

4. No parece necesario examinar si, en general, la distinción entre comportamiento penal y no penal es válida en el sistema jurídico alemán. Por lo que se refiere a las infracciones menores a la Ley sobre la Circulación en la Carretera, no hay razón para calificarlas necesariamente como penales en relación al Convenio. La excepcional posibilidad de que alguien sea detenido por no haber pagado la multa debe considerarse como una medida incluida en el artículo 5.1.b), y no tiene nada que ver con una privación de libertad, después de una condena por un tribunal, por una conducta de naturaleza penal [art. 5.1.a)].

5. Cabe preguntarse si hay razones suficientes para no conceder a los extranjeros la gratuidad de un intérprete cuando se celebra una audiencia después de formularse la oposición. Sin embargo, la Comisión tiene que (...) a aplicar el Convenio. Hay muchos procedimientos administrativos a los que no se aplica a garantía del artículo 6.3.e), aunque su final puede ser muy importante para el interesado. Pues bien: el procedimiento en el caso Öztürk era un procedimiento administrativo de escasa importancia.

(Comentario y traducción: JOSÉ MARÍA TEJERA VICTORY)